

Saimaan ammattikorkeakoulu  
Tekniikan ylempi ammattikorkeakoulututkinto Lappeenranta  
Rakentamisen koulutusohjelma

Jari Horppu

# **KOUVOLAN KAUPUNGIN TEKNIikka- JA YMPÄRISTÖTOIMEN TILAAJA-TUOTTAJAMALLI**

Opinnäytetyö 2010

## TIIVISTELMÄ

Jari Horppu

Kouvolan kaupungin tekniikka- ja ympäristötoimen tilaaja-tuottajamalli, 66 sivua, 3 liitettä

Saimaan ammattikorkeakoulu, Lappeenranta

Tekniikan yksikkö, rakentamisen koulutusohjelma

Ylempi ammattikorkeakoulututkinto

Opinnäytetyö 2010

Ohjaajat: lehtori Pekka Roitto DI ja lehtori Timo Lehtoviita DI, Saimaan ammattikorkeakoulu, tilaajajohtaja Pertti Vanhala DI ja tuotantojohtaja Heikki Kyyrönen DI, Kouvolan kaupunki

Työni aiheena on Kouvolan kaupungin tekniikka- ja ympäristötoimen tilaaja-tuottajamalli. Aiheen työhöni sain nykyisestä työpaikastani Kouvolan kaupungilta. Kuntaliitoksen yhteydessä Kouvolaan päätettiin ottaa käyttöön sopimusohjaukseen perustuva tilaaja-tuottajamallinen organisaatio kaikilla toimialoilla. Lopputyöni aihe on itselleni ja työnantajalleni sopiva, koska uuden sopimusohjaukseen perustuvan tilaaja-tuottajamallin käyttöönoton tutkiminen, tulosten ja tilaaja-tuottajamallin analysointi päätelmineen on mallin kehittämisen kannalta hyödyllistä.

Tilaaja-tuottajamallin tutkimusta varten tehtiin kaksi tutkimusta, jotka olivat tekniikka- ja ympäristötoimialan henkilöstölle satunnaisotantana tekemäni kysely sekä asiakastytytyväisyyskysely, jonka teki konsulttiyhtiö FCG Efeko Oy. Kysely tehtiin myös satunnaisotantana uuden Kouvolan asukkaille, kaikkiaan 1500 talouteen. Kyselyssä mitattiin kuntalaisten asiakastytytyvääisyyttä yhdyskuntatekniikan palveluihin. Lisäksi olen haastatellut useiden kaupunkien viranhaltijoita heidän käsityksistään tilaaja-tuottajamallista.

Lopputyön tekemiseen keräsin tietoa kymmenistä eri lähteistä sekä laadin kysymykset omaan tutkimuskyselyyni. Konsultin kyselyistä keräsin Kouvolaan koskevan aineiston ja analysoin sen tuloksia. Lisäksi olen käyttänyt työssäni tekemääni tilaaja-tuottajamalliin liittyvää materiaalia. Työni puolesta olen tutustunut useiden eri kaupunkien tilaaja-tuottajamalleihin, jotka ovat toteuttaneet tilaaja-tuottajamallin omalla tavallaan. Kouvolaan lisäksi, olen esitellyt Jyväskylän tilaaja-tuottajamallia tarkemmin työssäni.

Oman kyselyni vertailu virasto-organisaation ja tilaaja-tuottajamallin välillä osoitti sitä hämmennystä, jota näin suuri muutos aiheuttaa niin henkilöstön kuin kuntalaistenkin keskuudessa. Asiakastytytyväisyyskyselyn perusteella voidaan kuitenkin todeta, että olemme onnistuneet uuden Kouvolaan yhdyskuntatekniikan palvelujen tuottamisessa varsin hyvin, joillakin osa-alueilla jopa paremmin kuin ennen kuntaliitosta. Tutkittava aikaväli on kuitenkin vielä liian lyhyt oikean osuvan arvion tekemiseen kuntaliitoksen ja tilaaja-tuottajamallin onnistumisen osalta. Toiminnan tehostumisen ja henkilöstön vähenemisen vaikutukset niin talouteen kuin toimintaan alkavat täysimääräisesti näkyä vasta tulevina vuosina.

Asiasanat: tilaaja-tuottajamalli, tekniikka- ja ympäristötoimiala, yhdyskuntatekniset palvelut, asiakastytytyväisyys.

## ABSTRACT

Jari Horppu

Customer-Producer Model in the Technical and Environmental Services of the City of Kouvola

Saimaa University of Applied Sciences, Lappeenranta

Technology, Degree Programme in Civil and Construction Technology

Higher Level Examination in University of Applied Sciences

Master Degree Work 2010

Instructors: Mr Pekka Roitto, Lecturer, Mr Timo Lehtoviita, Lecturer/Saimaa University of Applied Sciences, Mr Pertti Vanhala, Customer Manager, MSc (Eng), Mr Heikki Kyyrönen, Production Manager, MSc (Eng)/City of Kouvola

This Master Degree Work deals with the customer-producer model in engineering and environmental services and it is commissioned by the City of Kouvola. Kouvola and six neighbouring municipalities consolidated their local government areas; hence a new customer-producer operation model had to be introduced in all sectors. This new model is based on the contract-based guidance. It was very useful to study the implementation period of the new model and to analyze the results in order to be able to develop it.

Two questionnaire studies were made, a random sampling study in the department of engineering and environmental services and a customer satisfaction study, made by the consulting company FCG Efeko Oy. Besides, a random sampling study was made, covering 1,500 households, to ask the inhabitants of Kouvola about their satisfaction with the services of municipal engineering after the local government reform. I also interviewed employees in several other towns about their opinions on the customer-producer model. For my diploma work I collected information from dozens of sources and drew up the questionnaire study. I collected the material concerning the City of Kouvola from the questionnaire study of the consulting company and analyzed its results. Furthermore, I have at work used the material concerning the customer-producer model and also got acquainted with in my job. On behalf of my job I also have got acquainted with the customer-producer model of several other towns that have carried out the customer-producer model in their own way. Besides Kouvola I also introduce the customer-producer model of Jyväskylä more closely in my work.

According to the results of my questionnaire study the comparison between the office organization and the customer-producer model illustrated that such a government reform causes a great confusion among the local government officers and inhabitants. Nevertheless, based on the customer satisfaction study it can be stated that we have quite succeeded in providing municipal engineering services, in some sectors even better than before the merger. However, the span of this study was too short in order to be able to estimate the success of the merger and the customer-producer model. The influences that the intensification of the operations and reducing the staff cause both economically and operationally will be seen in the future.

Key words: customer-producer model, engineering and environmental services.

## SISÄLTÖ

1 JOHDANTO .....	6
2 KUNNAT JA KUNTALIITOKSET .....	7
3 TILAAJA-TUOTTAJAMALLIN TEOREETTISET PERUSTEET .....	9
3.1 Hierarkkinen toimintatapa .....	9
3.2 Tilaaja-tuottajamalli .....	11
3.2.1 Kuntakonserni ja konserniohjaus .....	15
3.2.2 Tilaajien ja tuottajien nimeäminen .....	16
3.2.3 Talousarvio valtuuston ja tilaajien ohjauksen välineenä .....	20
3.2.4 Sopimukset tilaajien ja tuottajien välillä .....	21
3.2.5 Tuotteet ja niiden vaikuttavuus .....	22
3.2.6 Palvelujen kustannukset .....	24
3.2.7 Käytännön ratkaisut vaihtelevat .....	25
4 KOUVOLA 2009 PARAS-HANKKEEN OSANA .....	25
4.1 Mistä Paras-hankkeessa on kysymys .....	25
4.2 Kuntien välisen yhteistyön historiaa Pohjois-Kymenlaaksossa .....	27
4.3 Suuri Suunnitelma 2004–2008 .....	27
4.4 Seutuyhteistyö ja sen kehitys .....	28
4.5 Kuntaselvitys Kouvolan seudulla ja päätöksenteko v. 2007 vaiheittain....	28
5 KOUVOLAN KAUPUNGIN TILAAJA-TUOTTAJAMALLI .....	29
6 TILAAJAN JA TUOTTAJAN PALVELUSOPIMUKSET .....	34
6.1 Tilaajan ja tuottajan vastuujako .....	35
6.2 Tuotteistaminen .....	35
6.2.1 Tuotteistaminen Kouvolassa .....	36
6.2.2 Kehittämisen painopiste 2009 .....	36
6.2.3 Kehittämisen painopiste 2010 .....	36
6.2.4 Kehittämisen painopiste 2011 .....	37
6.3 Palvelusopimuksen rakenne yhdyskuntatekniikan ja aluepalvelujen välisestä sopimuksesta .....	37

7 TILAAJA-TUOTTAJAMALLI JYVÄSKYLÄSSÄ .....	38
7.1 Jyväskylä .....	39
7.1.1 Teknisen toimen organisaatiouudistus 1990-luvulla .....	40
7.1.2 Jyväskylän organisaatiouudistus 2000-luvulla .....	41
7.1.3 Yhdyskuntatekniikan toimiala vuodesta 2005 .....	46
8 TUTKIMUSKYSELY KOUVOLAN TEKNIIKAN JA .....	51
YMPÄRISTÖTOIMEN HENKILÖSTÖLLE .....	51
9 YHTEENVETO JA PÄÄTELMÄT .....	60
LÄHTEET .....	65

#### LIITTEET

Liite 1	Asiakastyytyväisyyskysely Yhdyskuntatekniset palvelut 2009 FCG Efeko Oy Heikki Miettinen
Liite 2	Kouvolan teknisen tuotannon liikelaitos liiketoimintasuunnitelma
Liite 3	Palvelusopimus Kouvolan kaupunki Yhdyskuntatekniset palvelut/Aluepalvelut

# 1 JOHDANTO

Opinnäytetyöni tavoitteena on selvittää tilaaja-tuottajamallia uuden Kouvolan teknisen ja ympäristötoimialan sopimusohjausjärjestelmänä, tilaaja-tuottajamallin käyttöönottoa vuoden 2009 alusta ja siitä saatuja kokemuksia vuoden 2010 keväällä. Lisäksi käsittelen Jyväskylän kaupungin kokemuksia tilaaja-tuottajamallista. Jyväskylässä on pisin kokemus tilaaja-tuottajamallista teknisellä toimialalla.

Työssäni on esitelty tilaaja-tuottajamallin teoreettisia perusteita, kuntaliitoksia ja niihin johtaneita syitä, kuten Paras-hanketta, Kouvolan kaupungin näkökulmasta. Tilaaja-tuottajamallin käyttöönoton onnistumisen selvittämiseksi Kouvolassa olen tehnyt Webropol-kyselyn teknisen ja ympäristötoimialan henkilöstölle. Lisäksi yhdyskuntatekniikan tutkimustuloksia on esitelty 15 kunnan asukkaille tehdyn asiakastyytyväisyyskyselyn avulla. Tutkimustulosten lisäksi olen kerännyt aineistoa laajasti erilaisista sopimusjohtamista käsittelevistä lähteistä sekä Kouvolan kaupungin organisaatiomallin esittelymateriaalista, jonka tekemiseen olen itse osallistunut päivittäisessä työssäni.

Ensimmäiset päätökset maassamme siirtymisestä tilaaja-tuottajamalliin teknisen toimialan sopimusohjausjärjestelmänä on tehty 1990-luvun alkupuolella. Pisimmällä mallin käytössä Pohjoismaissa ollaan kuitenkin Ruotsissa, jossa malli myös otettiin käyttöön 1990-luvun alkupuolella.

Tilaaja-tuottajamalli on tällä hetkellä käytössä teknisellä toimialalla ainakin seuraavissa kunnissa: Oulu, Tampere, Jyväskylä, Turku, Hämeenlinna, Lahti, Rovaniemi, Raisio ja Kouvola. Kaikki nämä kaupungit ovat järjestäneet omanlaisensa tilaaja-tuottajamallin.

Tilaaja-tuottajamalli on käytössä myös valtiohallinnon eri sektoreilla esimerkiksi tie- ja ratahallinnot. Tiehallinnossa vuoden 2010 alusta perustettu ELY-virasto tilaajana hoitaa viranomaistehtävät ja suunnittelun, tilaa hankintalain mukaan ja valvoo tien kunnossapidon ja rakentamisen. Destia Oy puolestaan

toimii tilaajan ELY-viraston yhtenä suurimmista tuottajista hoitaen palvelutuo-  
tannon joko omana työnä tai käyttämällä aliurakoitsijoita. Destia Oy:llä on toi-  
mintaa myös maamme ulkopuolella Virossa ja Norjassa.

Entinen valtionrautatiet VR puolestaan on eriyttänyt toimintansa karkeasti jaotel-  
tuna kolmeen osaan, jossa pelkistetysti esitettynä Ratahallintokeskus (RHK)  
vastaa Suomen rataverkosta, VR hoitaa kaluston ja henkilö- ja tavaraliikenteen  
ja VR Rata Oy radanrakentamisen. Rautateillä ei kuitenkaan ole käytössään  
puhdasta tilaaja-tuottajamallia, jossa olisi yhtä selkeä jako tilaajaan ja tuottajaan  
kuin on tiehallinnon mallissa. Kuten valtiohallinnossa, niin myös kunnilla on  
omat erilaiset versiot tilaaja-tuottajamallin toteuttamisessa.

## **2 KUNNAT JA KUNTALIITOKSET**

Vuoden 2010 alussa Suomessa on 342 kuntaa. Vuoden 2010 kuntaliitoksia ovat  
kahden kunnan liitokset Pori-Noormarkku, Kalajoki-Himanka, Lappeenranta-  
Ylämaa ja neljän kunnan liitos Loviisa-Pernaja-Ruotsinpyhtää-Liljendal. Vuoden  
2009 kuntaliitoksista suurimpia olivat Salon, Hämeenlinnan, Jyväskylän ja Kou-  
volan liitokset. Esimerkiksi Salon liitoksessa yhdistyi kymmenen kuntaa 55 000  
asukkaan kaupungiksi. Hämeenlinnan ja Kouvolan liitoksissa kuuden kunnan  
yhdistyessä syntyi 65 000 ja 89 000 asukkaan kaupungit ja Jyväskylän kolmen  
kunnan liitoksessa 128 000 asukkaan kaupunki.

Kunta- ja palvelurakennusuudistuksen vauhdittamana useat kuntien valtuustot  
ovat päätyneet kuntien yhdistämiseen. Liitosvauhti on ollut kova. Vielä vuonna  
2002 Suomessa oli sata kuntaa enemmän kuin vuodenvaihteen jälkeen eli 448  
kuntaa. Lisäksi seitsemästä vuosina 2010–2013 tapahtuvasta kuntaliitoksesta  
on olemassa valtuustojen päätökset. Näissä liitoksissa on mukana 19 kuntaa.

Kuntaliitosten tavoitteena on toiminnan ja palvelujen tehostaminen ja kehittämi-  
nen. Kuntaliitoksilla pyritään parantamaan myös alueen vetovoimaisuutta. Toi-  
mintaympäristön muutokset kuten maailmantalouden laskusuhdanteet ja väes

tön ikääntyminen, jotka koskevat pienempiä kuntia, ovat keskeisiä syitä kuntakoon kasvattamiselle.

Kuntaliitosten myötä kunnan rajat noudattavat usein paremmin kuntalaisten työssäkäynti- ja asioimiskäyttäytymistä. Myös henkilöstön kokoaminen yhteisen organisaation alaisuuteen luo edellytykset turvata tarvittava erityisosaaminen ja järjestää sijaisuudet sekä tätä kautta palvelujen laatu ja jatkuvuus.

Kuntaliitosten myötä ovat yhä useammat kunnat ottaneet kuntaliitoksen yhteydessä organisaation järjestämiseksi sopimusohjukseen perustuvan tilaaja-tuottaja-mallin käyttöön, muun muassa Hämeenlinna, Kuopio ja Kouvola. Näyttääkin siltä, että suurempi kuntakoko yhdessä suurempien resurssien kanssa mahdollistavat palvelutuotannon järjestämisen tilaaja-tuottajamallilla toimivaksi. Valtionhallinnon oma toiminta liikelaitoksien ja osakeyhtiöiden perustamisessa, samoin kuin Kuntaliiton myönteinen suhtautuminen tilaaja-tuottajamalliin, ovat olleet omiaan kannustamaan kuntia kyseisen mallin käyttöönottoon kukin omalla tavallaan sitä soveltaen. EU:n kielteinen päätös valtion liikelaitoksista tulee aiheuttamaan myös kuntien liikelaitosten muuttamisen osakeyhtiömuotoisiksi palvelujen tuottajiksi. Tästä esimerkkinä on Kouvolassa aloitettava infrarakentamisen osakeyhtiön perustamisselvityksen tekeminen kevään 2010 aikana.

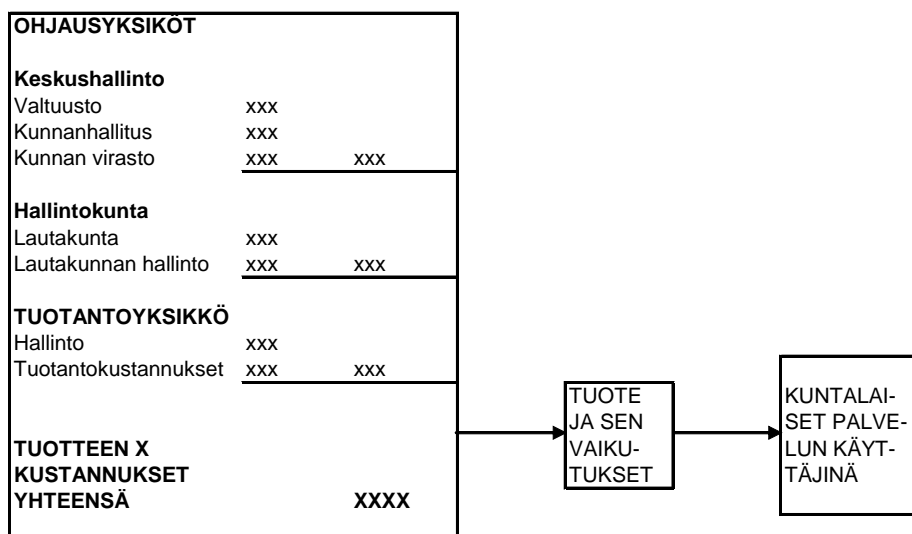


### 3 TILAAJA-TUOTTAJAMALLIN TEOREETTISET PERUSTEET

Tässä luvussa esittelen tilaaja-tuottajamallin teorian perusteita. Tilaaja-tuottajamallin käsitteitä käytetään hyvin vaihtelevasti ja eri merkityksissä. Osittain tämä johtuu epätasmaisesta kielenkäytöstä, osittain siitä, että toimintamallille on monenlaisia konteksteja ja toteuttamisvaihtoehtoja. Tilaaja-tuottajamalli perustuu muutamiin keskeisiin elementteihin, joiden tarkka hahmottaminen on välttämätöntä logiikan ymmärtämisessä. Tämän vuoksi seuraavassa täsmennetään tilaaja-tuottajamallin keskeiset elementit ja variaatiot sekä määritellään tarpeelliset käsitteet. Tilaaja-tuottajamallin ymmärtäminen edistää myös perinteisen kunnallisen toimintamallin hierarkisen palvelutuotannon jäsentäminen. Seuraavaksi ensiksi esitetään perinteisen hierarkkisen tuotantomallin keskeiset piirteet ja sen jälkeen jäsennetään tilaaja-tuottajamallin keskeiset elementit, variaatiot ja käsitteet.

#### 3.1 Hierarkinen toimintatapa

Hierarkinen toimintatapa tarkoittaa palvelujen tuottamista omana tuotantona. Perinteisesti kunnat ovat tuottaneet palvelut itse oman hierarkkisen toimintatavan avulla. Tätä toimintaa esittää seuraavassa kuvio 3.1.



Kuvio 3.1 Hierarkinen toimintatapa (Kallio O. Martikainen JP., Meklin P., Rajala T. & Tammi J. 2006, 20)

Tilaaja-tuottajamallin ymmärtämiseksi on tässä yhteydessä tärkeää kiinnittää huomiota hierarkisen toimintatavan neljään piirteeseen: tuotantoon, ohjausprosessiin, tuotteisiin ja tuotteiden kustannusvaikuttavuuteen. Palvelujen tuottaminen tapahtuu kunnan omana tuotantona yleensä sektoreittain linjaorganisaation alimmalla tasolla. Kunnan vastuulla olevia palveluja tuottavat muun muassa koulut, terveyskeskukset, vanhainkodit, päiväkodit, puisto- ja katuyksiköt tai liikuntapalveluyksiköt. Tuotantoyksikköjen toimintaa ohjaavat ensisijaisesti hierarkiassa ylempänä olevat toimijat valtuusto, kunnanhallitus ja lautakunnat esikuntineen, kuvion 3.1 mukaisesti.

Ohjaus perustuu valta-asetelmaan eli ylempi hierarkiataso voi säädösten asettamissa rajoissa määrätä alemman tason toimimaan tietyllä tavalla. Keskeisiä ohjauksen välineitä ovat talousarviot ja -suunnitelmat, säädökset ja ohjeet. Tuotantotoiminnan ohjauksessa tärkeä piirre on myös se, että ohjaus tapahtuu resurssiohjauksella, jolla pyritään (a) osoittamaan "oikeamääräiset ja -laatuiset resurssit" (henkilökunnan määrä ja kelpoisuus vaatimukset) ja (b) ohjeistamaan "resurssien oikea käyttö". Ohjaavat yksiköt, joiden päätäntävallassa verovarot ovat, osoittavat budjetissa määrärahat tuotantoyksiköille resurssien hankkimiseen tuotannontekijä- tai menolajeittain (esim. palkat, aineet ja tarvikkeet, palvelut). Resurssien käyttöä taas säädellään toiminnan aikana esimerkiksi kouluissa opetussuunnitelmilla. Hierarkiatasojen välinen ohjausprosessi - keskeisenä budjetin laadintaprosessi - voi edetä "ylhäältä alas" tai "alhaalta ylös". Resursseja korostava budjetointi luo edellytyksiä sekä inkrementaaliselle lisäysajattelulle että dekrementaaliselle vähennysajattelulle: erityisesti talouden kasvun aikana budjettia laadittaessa lähtökohtana on aikaisempi resurssien taso, jonka päälle budjetissa tehdään tasaisia prosentuaalisia lisäyksiä. Taantuvassa taloustilanteessa budjettia taas leikataan juustohöyläperiaatteella. Seuranta ja tarkastustoiminta kontrolloivat sitä mitä ohjataan talousarvion mukaista menolajeittaista resurssien hankintaa ja käyttöä.

Palvelutehtävässä kunnan tarkoituksena on tuottaa palveluja kuntalaisille. Palvelut eivät kuitenkaan ole itseisarvo vaan välineitä vaikuttavuuden aikaansaamiselle. Terveyspalveluja tuotetaan kuntalaisten terveyden edistämiseksi ja koulupalveluja tietojen ja taitojen kehittämiseksi. Hierarkisessa toimintamallissa

tuotteet ja niiden vaikutukset eivät ole toimijoiden ajattelussa päällimmäisenä, vaikka ammattihenkilöstö eri sektoreilla ammattietiikkansa vuoksi kantaa huolta oman toimintansa vaikuttavuudesta. Ohjausprosesseissa keskeisessä asemassa ovat kuitenkin resurssitarpeet, joista käydään keskustelua: Toimintamallin kirjoittamaton tausta-ajatus on, että toiminnan vaikuttavuus varmistuu "oikeiden resurssien" sekä resurssien "oikean käytön" avulla. Hierarkisessa toimintamallissa määrärahat perustellaan resurssitarpeilla, ei toiminnan aikaansaannoksilla eli tuotteilla ja niiden vaikutuksilla.

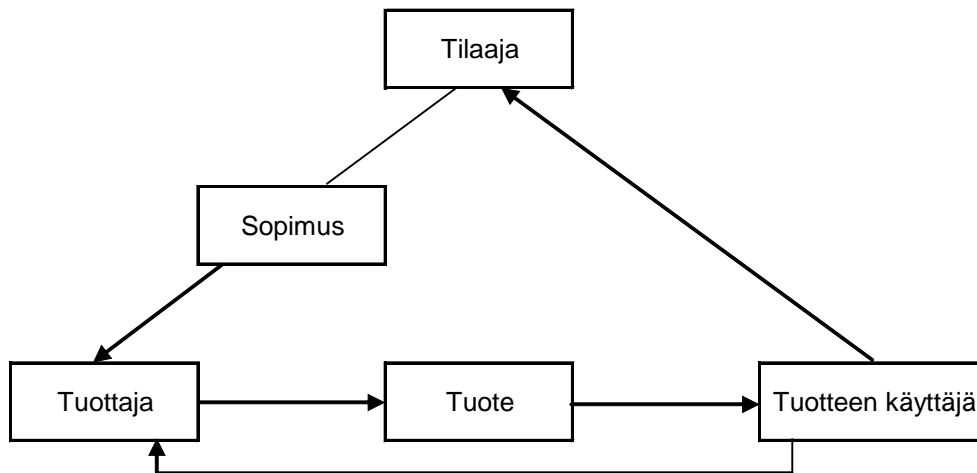
Hierarkian alimmalla tasolla tuotettujen palvelujen kokonaiskustannukset syntyvät kunnan hierarkian eri tasoilla. Ohjauksen hierarkiakustannukset voivat olla kaikille toiminnoille yhteisiä kustannuksia (yhteiskustannuksia) kuten valtuuston, kunnanhallituksen tai kunnanviraston kustannukset tai ne voivat olla yhteisiä jonkin sektorin useille toiminnoille esimerkiksi sosiaali- ja terveystoimessa.

Kunnan tuottamien moninaisten palvelujen kustannukset koostuvat siis hierarkisen toimintatavan ohjauksen kustannuksista ja varsinaisista tuotantokustannuksista. Omassa tuotannossa tuotteiden nimeämiseen ja kustannusten laskemiseen ei ole voimakkaita kannustimia. Tilastointia ja valtionosuusjärjestelmää varten kustannuksia kyllä lasketaan aidolle suoritteille (esim. oppilas, oppitunti) tai sijaissuoritteelle (esim. asukas).

### **3.2 Tilaaja-tuottajamalli**

Tilaaja-tuottajamallin yhteydessä käytettävä käsitteistö ja ajattelutavat ovat valittavan selkiintymättömiä. Käytännössä termejä käytetään epämääräisesti ja määrittelemättä, mikä aiheuttaa ongelmia mallista käytävässä keskustelussa. Selvää on, että tilaaja-tuottajamalli poikkeaa perinteisestä hierarkisesta oman tuotannon mallista ja tuo toimintaan markkinatalouden piirteitä. Täsmentämättä yleensä jää, mikä tilaajatuottajamallin suhde on esimerkiksi markkinoihin, näennäismarkkinoihin, markkinasuuntautuneisiin toimintatapoihin, sopimusohjaukseen, liikelaitostamiseen, kilpailuttamiseen, kumppanuuteen tai vaikkapa ydin-kunta-palvelukuntamalliin, jota ilmaisua Oulun kaupunki käyttää (Martikainen &

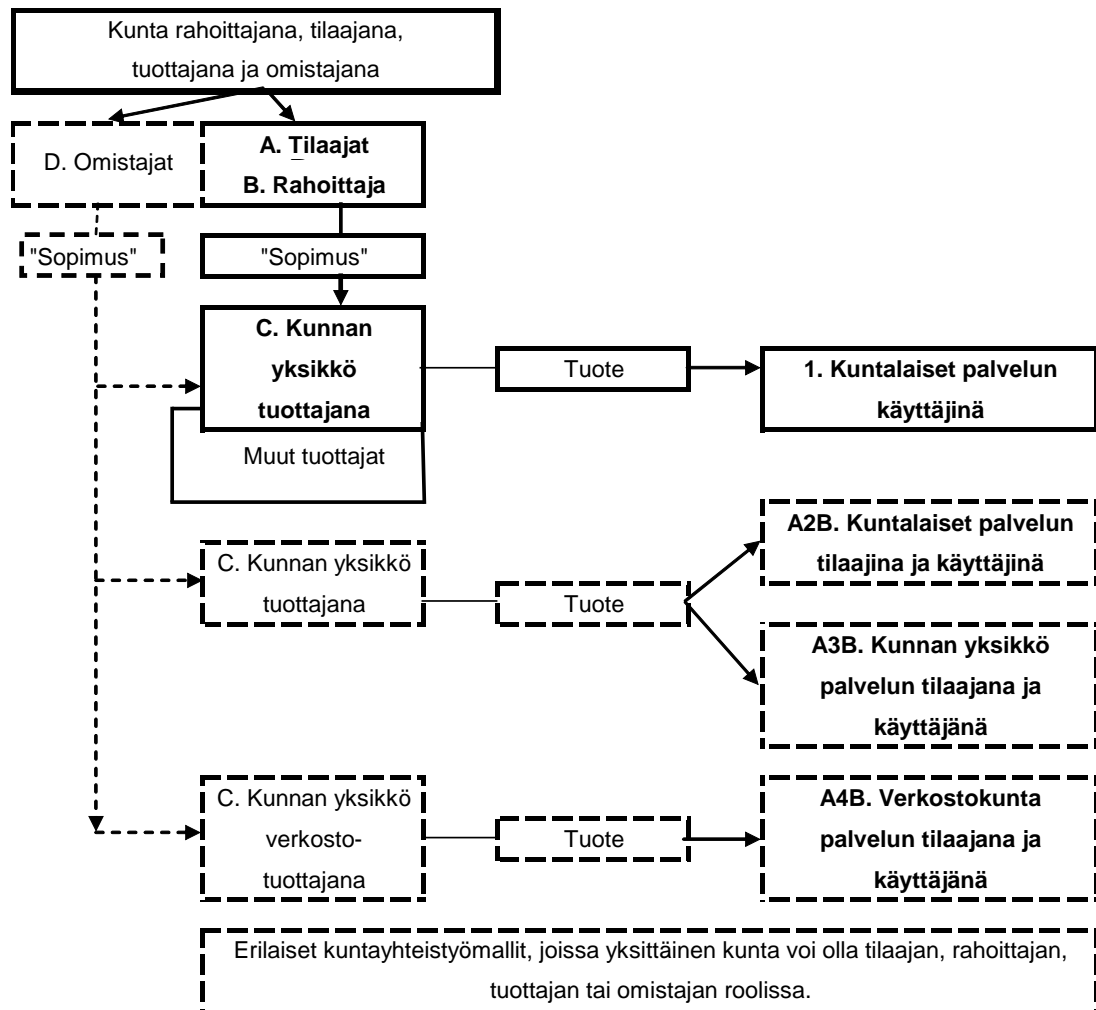
Meklin 2004). Vaikka tilaaja-tuottajamallia ei ole määriteltykään yhtenäisellä tavalla, on määritelmistä tunnistettavissa keskeisiä elementtejä, joita havainnollistaa kuvio 3.2.



Kuvio 3.2 Tilaaja-tuottajamallin peruselementit (Kallio O. Martikainen JP., Meklin P., Rajala T. & Tammi J. 2006, 23)

Tilaaja-tuottajamallin lähtökohtana on se, että kunta toimii palvelujenjärjestäjänä (Kuntalaki 1995.2 §). Kunnan vastuulla on huolehtia lakisääteisten palvelujen saatavuudesta. Oleellista kuntalaisten kannalta on se, että he saavat verojen vastikkeeksi kunnan vastuulla olevat palvelut, toissijaista on se, kuka palvelun tuottaa. Tilaaja-tuottajamalli muuttaa organisaatorakenteet, toimijoiden väliset suhteet ja ohjausprosessit sekä koko toimintalogiikan. Mallin nimi tulee siitä, että mallissa erotetaan kaksi keskeistä toimijaryhmää: tilaajat ja tuottajat (englannin kielessä käytetään ilmaisua "purchaser-provider split", ks. esim. Siverbo 2004). Tilaaja-tuottajamalliin siirryttäessä hierarkkisen toimintamallin käsky- ja resurssiohjaus muuttuu toimijoiden välisillä sopimuksilla tapahtuvaksi ohjaukseksi (contract management). Sopimuksen kohteena ovat palvelut, joita tuottaja tuottaa palvelujen käyttäjille. Palvelun käyttäjinä ovat ensisijaisesti kuntalaiset, mutta käyttäjä voi myös olla jokin kunnan oma organisaatioyksikkö. Vaikka mallin perusajatus on yksinkertainen, sen sijoittaminen kunnan todelliseen toimintaan ja organisaatioon synnyttää monta vastausta kaipaavaa kysymystä. Kovasti pohdintaa aiheuttavia kysymyksiä ovat muun muassa, ketkä ovat tuottajia, ketkä tilaajia, mitkä ovat tuotteet tai ketkä ovat palvelujen käyttäjiä. Oma ongelmansa on myös yhteydenpito käyttäjiin ja heidän palautteensa (kuviossa katko-

viiva). Mikä osa yhteydenpidosta kuuluu tilaajalle ja mikä tuottajalle? Yksinkertaista perusasetelmaa monimutkaistaa se, että kuntakontekstissa on useita tilaaja-tuottaja-asetelmia, joissa esimerkiksi palvelujen käyttäjillä on erilainen asema. Kuvio 3.3 täsmentää edellisen kuvion yksinkertaista perusasetelmaa ja samalla se tuo mallin lähemmäksi käytännön todellisuutta.



Kuvio 3.3 Tilaaja-tuottaja ja omistaja-tuottajavaihtoehdot (Kallio O. Martikainen JP., Meklin P., Rajala T. & Tammi J. 2006, 25)

Kuvion ajatuskulku lähtee liikkeelle siitä, että kunta järjestää kuntalaisille kunta-laisten rahoittamia palveluja. Tästä perusasetelmasta lähtien kunnalle muodostuu neljä toisiinsa liittyvää roolia:

- A) tilaajan rooli eli päättäminen kuntalaisille tarjottavista palveluista
- B) rahoittajan rooli eli päättäminen rahoitusvaihtoehdoista
- C) tuottajan rooli eli päättäminen palvelujen tuottamisvaihtoehdoista

D) omistajan rooli eli päättäminen kertyneen omaisuuden hoidosta.

Näistä rooleista on vielä nostettava erilleen palvelun käyttäjän rooli, joka kuten seuraavassa esitetään, on perusmallissa erillään kunnan neljästä roolista, mutta se voi yhtyä tilaajan ja maksajan rooleihin. Rooleista kaksi ensimmäistä (A ja B) ja kaksi jälkimmäistä (C ja D) liittyvät kiinteästi toisiinsa, mutta samassa yksittäisessä toiminnassa voivat esiintyä kaikki nämä roolit. Kunnan ydinroolit ovat A ja B. Kunta tilaa ensisijaisesti verovaroilla palveluja kuntalaisille. Sen sijaan kunta voisi luopua huomattavilta osin tuottajan (C) roolista ostamalla palveluja kunnan ulkopuolelta. Kunnalla ei välttämättä tarvitsisi olla omaa tuotantokapasiteettia. Käytännössä tilanne on kuitenkin toisenlainen, sillä kunnat itse tuottavat huomattavan osan palveluista. Kunnan palvelutuotannosta seuraa se, että kunnalle kertyy omaisuutta, jolloin kunta toimii omistajana (O) ja harjoittaa omistajaohjausta.

Vaikka tilaaminen ja tuottaminen ovat kunnan keskeisiä rooleja, käytännössä tilanne voi olla sellainen, että tilaamisen ja rahoittamisen hoitavat kuntalaiset ja kunnalle jää ensisijassa tuottaminen ja omistaminen. Kuvio 2.3 esittää tärkeimpiä asetelmia.

Asetelma 1 tilaaja-tuottajamallin perusasetelma on se, että kunnan tilaajayksikkö (A/B) tilaa verovaroilla kunnan tuottajayksiköitä (C) tai muilta tuottajilta tuotteita kuntalaisille.

Asetelma A2/B on käytännössä hyvin yleinen asetelma, jossa tilaajana ja palvelun käyttäjänä on kuntalainen (esim. vesi, liikennepalvelut), joka ostaa palvelun ja maksaa kokonaan tai suuren osan palvelukustannuksista (C). Tällainen asetelma on kyseessä myös silloin, kun kunta antaa kuntalaisille palveluseteleitä (voucher), joilla kuntalainen ostaa palvelun valitsemaltaan tuottajalta. Tässä tapauksessa kunnan roolina ei ole tilata, vaan järjestää palvelun tuotanto ja sijoittaa tuotantoon varoja. Kunnalla on omistajan rooli, ja kunta ohjaa näitä yksiköjä omistajaohjauksella. Tällaisissa tapauksissa kyse on "omistajan ja tuottajan", ei niinkään tilaajan ja tuottajan erottamisesta. Omistaja ohjaa toimintaa varallisuuden hoidolle asettamiensa tavoitteiden kautta. Omistaja voi asettaa

omaisuudelle pääomantuottotavoitteen. Oleellinen piirre tässä vaihtoehdossa on se, että omistaja ja palvelun ostajat ovat eri tahoilla. Yksikköjen tuotot tulevat maksuina palvelujen käyttäjiltä, ei omistajilta. Tällaiset asetelmat eivät ole tilaaja-tuottajamallin perusidean mukaisia asetelmia, mutta on aivan luontevaa, että käytännössä kunnissa kehitetään omistajaohjausta yhdessä tilaaja-tuottajamallin kanssa.

Asetelmassa A3B tilaajana ja palvelun käyttäjänä voi olla kunnan yksikkö, joka tilaa kunnan omistamalta tuotantoyksiköltä palveluja (esim. tilat). Rahat ovat tilaajilla, jotka maksavat tilojensa käytöstä tilakeskukselle. Tässä sisäisten markkinoiden tilaaja-tuottaja-asetelmassa kunnan pitäisi huolehtia omistajaohjauksesta.

Asetelmassa A4B kunnan yksikkö voi toimia verkostotuottajana, jolta muut kunnat hankkivat palveluja. Tässä asetelmassa tuotantoyksikön omistavan kunnan ohjaus on omistajaohjausta. Kuntien toiminnan monimuotoistuesssa lisääntyvät myös erilaiset kuntayhteistyömallit, joissa yksittäinen kunta voi olla rahoittajan, tilaajan, tuottajan tai omistajan roolissa. Kuvio nostaa esiin sen oleellisen seikan, että on useita tilaaja-tuottaja-asetelmia ja puhuttaessa tilaaja-tuottajamallista on täsmennettävä mistä asetelmasta on kysymys. Toiminnan ohjaus on periaatteiltaan erilaista verovarilla tilattavien palvelujen tilaamisessa kuin kuntalaisten suoraan tilaaminen palvelujen järjestämisessä. Käytännön keskustelussa tilaaja-tuottajamallilla useimmiten viitataan vaihtoehtoon 1.

Tilaaja-tuottajamalli monipuolistaa kunnan hallinnassa olevien palveluyksikköjen kokoelmaa, mistä syystä kunta muuttuu erilaisista yksiköistä koostuvaksi toiminnalliseksi konserniksi. (vrt. kuntakonserni oikeudellisessa merkityksessä). Seuraavassa pohditaan eri roolien sijoittamista kunnan organisaation.

### **3.2.1 Kuntakonserni ja konserniohjaus**

Kuntaorganisaatio muodostuu useista tilaajien ja tuottajien yksiköistä, minkä vuoksi kuntaa voidaan luonnehtia toiminnalliseksi konserniksi. Konsernilla on

yhteisiä tehtäviä, joiden hoitamista varten on oltava johto esikuntineen. Koska luottamushenkilöt ovat kuntalaisten edustajia, voidaan valtuustolla ja kunnan hallituksella katsoa olevan vastuu kaikista neljästä roolista, tilaajan, rahoittajan, tuottajan ja omistajan rooleista, joihin kuuluvia tehtäviä ne voivat delegoida hallinnossa alaspäin. Omistaminen ja rahoittaminen sijoittuvat kuntakonsernissa ylimmille tasoille, valtuustolle ja kunnan hallitukselle. Omistajapolitiikkaa ja rahoituspolitiikka hoitaa käytännössä kuntakonsernihallinto. Tilaaminen ja tuottaminen ovat taas sen luonteista toimintaa, että ne kuuluvat lähelle palveluja.

### **3.2.2 Tilaajien ja tuottajien nimeäminen**

Yksinkertainen perusajatus tilaajien ja tuottajien erottamisesta synnyttää monia periaatteellisia kysymyksiä. Lähtökohtaisesti tilaaja-tuottajamalli vastaa pääpiirteissään markkinatalouden myyjä- ja ostaja-asetelmaa. Kunnan toiminta markkinoilla eroaa yksityisen sektorin toimijoista ensiksikin siinä tärkeässä suhteessa, että kunta tilaajana tilaa tai ostaa tuotteita ensisijassa kuntalaisille. Verorahat ovat tilaajilla, jotka hankkivat niillä tuotteita kuntalaisille. Kunta tilaajana vastaa tehtävien hoitamisesta, esimerkiksi siitä, että peruskouluopetusta on tarjolla tai kuntalaiset saavat perusterveydenhuollon palvelut. Tältä osin vastuuta ei voida siirtää tuottajille. Tilaaja-tuottajamallin perusajatus on se, että tilaaja tietää, "mitä tuotteita" ostaa kuntalaisille ja "mistä" se tuotteet hankkii. Tilaajan vastuu ja ammattitaito kohdistuvat palveluprosessin tuotospuolelle: tilaaja ostaa vaikuttavuutta ja sen aikaansaamiseksi oikeita tuotteita. Tuottajan vastuu ja ammattitaito kohdistuu siihen, "miten" se tuottaa laadullisesti ja määrällisesti tilauksen mukaiset tuotteet. Kyse on toiminnan taloudellisuudesta.

Tilaaja-tuottajamallien käytännön toimivuuden arvioinnissa korostetaan, että tilaajien on pidettävä yhteyttä palvelujen käyttäjiin, jotta tilaajat osaavat tehdä oikeanlaisia tilauksia. Samoin tilaajien on kerättävä palautetta erityisesti tuotettujen palvelujen laadusta (Siverbo 2004). Oma kysymyksensä on se, missä määrin tuottajan on kerättävä palautetta palvelun käyttäjiltä ja millainen työnjako tilaajan ja tuottajan kesken on yhteydenpidossa palvelun käyttäjiin.



Tilaajina toimivat elimet. Periaatteellinen kysymys on, ketkä kunnissa toimivat tilaajina ja millainen on poliittisen luottamushenkilöjohdon ja viranhaltijajohdon rooli. Luottamushenkilöiden rooli tilaamisessa sijoittuu perustellusti lautakuntatasolle: lautakunnan vastuulla on järjestää asian omaisen sektorin palvelut kuntalaisille. Valtuusto kohdentaa verovarot lautakunnalle, joka tilaa rahoilla palveluja eri tuottajilta. Virkamiesten aseman perustelut ovat samantapaiset kuin luottamushenkilöiden. Kunnan keskushallinto on vastuussa koko kunnan toiminnasta. Kunnan palvelusektorin ylimmällä tasolla, lautakuntatasolla toimivat viranhaltijat hoitavat lautakuntien tilauksia ja toimivat tilaajaorganisaationa. Työnjako on silloin se, että valtuusto ja kunnan hallitus tekevät toimialojen välisen allokaatiot ratkaisun ja toimialojen tilaajaorganisaatiot tekevät tilaukset. Tuottajina toimivat yksiköt. Tilaaja-tuottajamallissa tuottajana voi periaatteessa olla kuka tahansa, kunnan oma tuotantoyksikkö, kolmannen sektorin tai yksityisen sektorin tuottaja. Tuottajat voidaan ryhmitellä seuraavalla tavalla (kuvio 3.4):

Sisäinen konserni		Ulkoinen konserni			Markkinat ja kolmas sektori	
Kunnan budjettitalouden yksikkö		Kunnan omistuksessa tai määräysvallassa oleva			Kunnan määräysvallassa oleva	
Nettoyksikkö	Liikelaitos	Osakeyhtiö	Kuntayhtymä	Yhteistyö	Järjestö	Yritys Järjestö
Kumppanuus		Kilpailuttaminen (kumppanuus)			Kilpailuttaminen (kumppanuus)	

Kuvio 3.4 Periaatteelliset palvelujen tuottajayksiköt (Kallio O. Martikainen JP., Meklin P., Rajala T. & Tammi J. 2006, 29)

Sisäinen tilaaja-tuottajamalli:

Tuottajana voi toimia kunnan omassa budjettitaloudessa toimiva nettoyksikkö tai liikelaitos, joka kuuluu toiminnallisessa mielessä kunnan sisäiseen konserniin. Jos tilaaja-tuottajasuhde on kunnan sisäinen, käytetään tästä suhteesta erilaisia nimityksiä kuten sisäinen tilaaja-tuottajamalli, sopimusohjausmalli, sisäinen sopimusohjausmalli tai tulossopimusmalli. Tässä raportissa käytetään

termiä sisäinen tilaaja-tuottajamalli, jossa toimijoiden suhde on kumppanuus-suhde eli kunta juridisessa mielessä näitä tuottajia ei kilpailuteta keskenään. Markkinasuuntautunut asetelma näkyy kyllä siinä, että tuotteet on nimetty ja tuotteilla on hinnat. Kunnan sisällä voidaan luoda sisäisiä markkinoita sisäisen laskutuksen keinoin. Tehokkuuskannustimena tässä mallissa ei toimi kilpailuttaminen vaan "kilpailuttamisen uhka". Osapuolet voivat vertailla tuotteiden hintoja, ja tämä tuo tuottajalle paineita pyrkiä tehokkaaseen toimintaan.

#### Ulkoinen tilaaja-tuottajamalli:

Toiminnallisessa mielessä ulkoiseen konserniin luetaan ne yksiköt, joissa kunnalla on määräysvalta omistuksen tai muun syyn, esimerkiksi hallituksen valitsemisvallan kautta, ja joiden avulla kunta hoitaa tehtäviään. Tällaisia yksiköjä ovat muun muassa kunnalliset osakeyhtiöt, osakkuusyhtiöt ja kuntayhtymät. Myös eräät yhdistykset ja säätiöt voivat kuulua konserniin toiminnallisessa mielessä, jos kunnalla on näissä määräysvaltaa. Yhteistoiminta ulkoiseen konserniin kuuluvien yksiköiden kanssa voi perustua kumppanuuteen tai kilpailuttamiseen.

#### Yksityiset yritykset ja kolmas sektori tuottajina:

Tilaaja-tuottajamallin käyttöönoton tarkoituksena voi olla se, että kunta siirtyy käyttämään yhä suuremmassa määrin tuottajana yksityisellä sektorilla toimivia yrityksiä tai kolmannen sektorin toimijoita. Yhteistyö näiden yksiköiden kanssa perustuu pääsääntöisesti kilpailuttamiseen. Nämä yksiköt voivat myös kilpailla kunnan ulkoiseen konserniin kuuluvien yksiköiden kanssa.

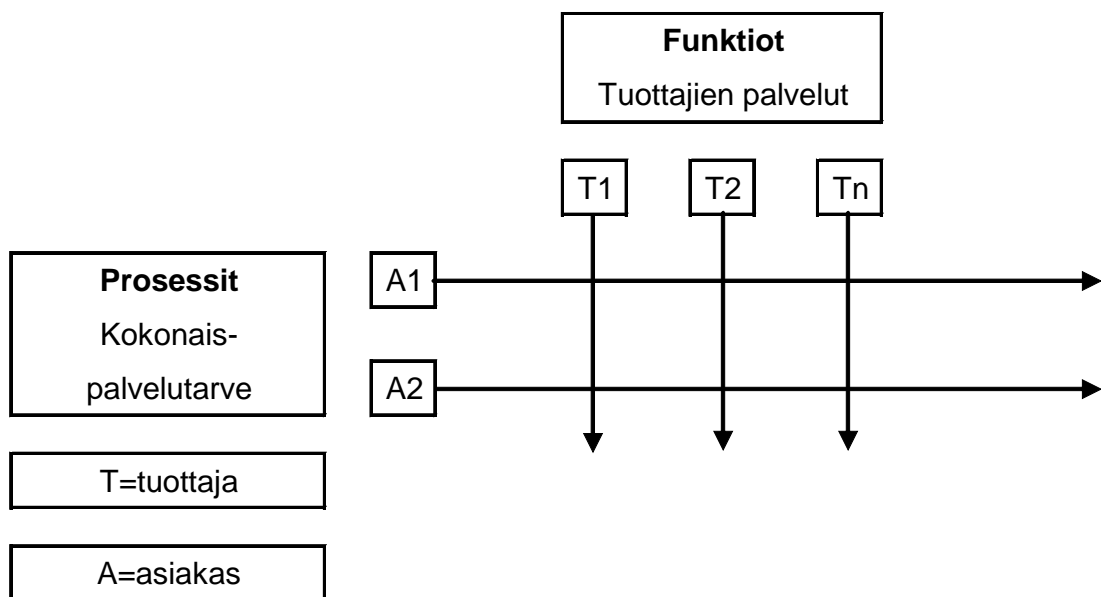
#### Aidot markkinat ja näennäismarkkinat:

Markkinasuuntautuneiden toimintatapojen käyttöönotossa on oleellista se, onko jo olemassa toimivat markkinat, joita joskus kutsutaan aidoiksi markkinoiksi. Kun aitoja markkinoita ei ole, niin julkisella sektorilla on pyritty ja pyritään luomaan näennäismarkkinoita (quasi-markets), joilla tarkoitetaan suunnitelmallisesti ja keinotekoisesti luotuja tilaaja (ostaja)-tuottaja (myyjä)-asetelmia. Nämä saattavat synnyttää toimivia tilaaja-tuottaja-asetelmia, mutta myös uudenlaisia ongelmia (esim. Le Grand & Bartlett 1993; Kähkönen 2002 ja Vakkuri ym. 2003). Viime vuosina kunnat ovat lisänneet markkinoiden käyttöä luopumalla

omasta tuotannosta ja siirtymällä ostopalveluihin. Tätä siirtymävaihetta kutsutaan ulkoistamiseksi (contracting out, outsourcing). Ulkoistamista on tutkittu Suomessa varsin vähän verrattuna siihen, mitä siitä puhutaan (Haatainen 2003; Martikainen ym. 2003; Johnsen ym. 2004 ja Jensen 1997).

Yksittäinen tuottaja vai tuottajien ketju:

Tuottajayksiköt voidaan nimetä juridisesti edellä esitetyllä tavalla. Toiminnallisesti ja toiminnan ohjaamisen kannalta on tuottajayksikkökokonaisuutta pohdittava laajemmin. Kuntalaisten tarpeet eivät aina vastaa funktionaalisesti organisoitujen yksittäisten tuottajien tarjoamia palveluja, vaan kuntalainen tarvitsee useimmiten palveluketjuja, joissa on mukana useita tuottajia (kuvio 2.5). Kyse on siitä, millainen ja millä tavalla ohjattu tuotantojärjestelmä aikaansaa mahdollisimman hyvät vaikutukset. Tuottajarakennetta on arvioitava erityisesti vaikuttavuuden näkökulmasta, jota käsitellään myöhemmin tässä luvussa.



Kuvio 3.5 Funktiot ja prosessit palvelujen järjestämisessä (Kallio O. Martikainen JP., Meklin P., Rajala T. & Tammi J. 2006, 31)

Vaikuttavuus syntyy usein monen tuotantoyksikön toimintojen tuloksena. Ihmisen elinkaareissa tai yksittäisen perheen arkipäivässä tarvitaan palveluja neuvolapalveluista vanhuspalveluihin. Myös yksittäisissä elämäntilanteissa, esimerkiksi sairaustapauksien hoidossa tarvitaan monien tuottajien palveluja, jotta ko-

konaisuus onnistuu. Yhden funktion huono toiminta saattaa tuhota koko ketjun vaikuttavuuden. Tuotantoyksikköjen ohjauksen kannalta on tärkeää ratkaista miten funktioita ja prosesseja ohjataan. Kenelle verorahoitus talousarviossa osoitetaan ja ketkä vastaavat erityisesti prosessien sujumisesta? Onko funktioilla ja prosesseilla kummallakin nimetty johto ja ketkä päättävät määrärahojen käytöstä?

Luottamushenkilöiden asema tuottajaorganisaatioissa:

Kuntien luottamushenkilöiden rooli tuottajaorganisaatiossa on mielenkiintoinen. On itsestään selvää, ettei kunnan luottamushenkilöitä ole markkinasektorin yritysten johdossa. Tilaaja-tuottajamallin käyttöönotossa on aiheellista pohtia, millainen luottamushenkilöiden rooli on kunnan sisäisen tai ulkoisen konsernin yksikköjen johdossa. Hierarkkisessa tuotantojärjestelmässä poliitikoilla on perinteisesti ollut rooli tuottajien johtokunnissa. Luottamushenkilöiden rooli on erilainen yksiköissä, joissa kunta toimii palvelujen tilaajana tai omistajana. Luottamushenkilöiden roolin pohtiminen on mallin selkeyden kannalta varsin keskeinen asia.

### **3.2.3 Talousarvio valtuuston ja tilaajien ohjauksen välineenä**

Tilaaja-tuottajamallia on myös pohdittava kuntalain talousarviosäädösten soveltamisen näkökulmasta. Kuntalain mukaan (65 §) valtuusto hyväksyy kunnan talousarviossa toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet ja osoittaa näitä vastaavat määrärahat ja tuloarviot. Ideaalimallin mukaan valtuuston pitäisi asettaa vaikutavuustavoitteita ja osoittaa niitä vastaavat määrärahat. Tilaaja-tuottajamallissa joudutaan miettimään, mitä tavoitteita ja missä muodossa valtuusto asettaa ja mille toimielimelle.

Tilaaja-tuottajamallissa kunnan keskusjohto tekee talousarviossa rahoituksen allokoinnin eli kohdentamispäätöksen jakamalla kunnan käytettävissä olevat rahavarat tilaajille. Samoin valtuusto asettaa tilaajille edellä mainitut tavoitteet. Määrärahoja ja tavoitteita voi periaatteessa olla yksi tilaajaansa kohti, tai tilaajalle voidaan osoittaa tavoitteet ja määrärahat toiminnoittain. Teoreettisesti ja käytännössä.

tännöllisesti mielenkiintoinen kysymys on, millä kriteereillä kunnan keskusjohto suorittaa määrärahojen jaon tilaajayksiköille.

### **3.2.4 Sopimukset tilaajien ja tuottajien välillä**

Seuraavassa vaiheessa tilaajat tilaavat talousarviossa osoitetuilla rahoilla tuotteita kuntalaisille. Tilaus tuottajalta voi vaihdella laajuudeltaan ja sisällöltään, jolloin tilaajan ja tuottajan valta- ja vastuusuhteet vaihtelevat. Periaatteellisia vaihtoehtoja ovat seuraavat:

- a. Tilaus voi koskea tarkkaan yksilöityjä tuotteita: Tilaaja tietää mitä tuotteita kuntalaiset tarvitsevat ja osaa tilata oikean määrän oikealaatuisia tuotteita. Tarkalla tuotteiden yksilöinnillä tilaaja voi varmistaa mahdollisimman hyvän tuotteiden vaikuttavuuden. Tuotteella on myös yksikköhinta, jolloin tilauksen loppusumma saadaan kertomalla tuotteiden määrä yksikköhinnalla.
- b. Tilaus voi tapahtua kehyksen muodossa: Tilaaja esimerkiksi tilaa vanhuspalveluita miljoonalla eurolla ja tuottaja sitten päättää millaisia palveluja se rahalla tuottaa. Palvelujen hyvyyden arviointi tapahtuu jälkikäteen. Tässä asetelmassa tuottajalle jää paljon valtaa päättää siitä, miten se priorisoi erilaiset vanhuspalvelut.
- c. Käytännössä tilaus on usein edellisten vaihtoehtojen välimuoto:

Tilauksessa tuotteita voidaan osittain nimetä ja niille voidaan laskea yksikköhintoja, mutta osittain tilaus saattaa jäädä esimerkiksi kapasiteettivarauksen luonteiseksi. Tällaisista esimerkkeinä käyvät katujen puhtaanapito talvella tai erikoissairaanhoidtopalvelut. Tilaajan yksilöity tai kehyksen muodossa oleva tilaus voidaan tehdä kunnan sisäisten tai ulkoisten toimittajien kanssa. Valtionhallinnon sisällä on vakiintunut sopimusmenettely, jossa on kummankin edellä esitetyn vaihtoehdon piirteitä. Tätä menettelyä kutsutaan yleisesti tulossopimukseksi. Sopimus voi olla juridisesti sitova sopimus tai epävirallinen sopimus sen mukaan onko kyseessä kunnan oma yksikkö, kolmannen sektorin toimija vai yksityinen yritys.

Tilaajan ja tuottajan välisessä suhteessa on monia suhteen toimimisen kannalta tärkeitä elementtejä, joita on käsitelty päämies-agenttiteoriassa (esim. Eisenhardt 1989 ja Oulasvirta 1994). Tilaajien ja tuottajien välillä saattaa esiintyä erityisesti kaksi ristiriitaa: tavoiteristiriita ja informaation epäsymmetria. Tavoiteristiriita tarkoittaa sitä, että tilaaja ja tuottaja saattavat toiminnassa pyrkiä eri päämääriin. Informaation epäsymmetria taas tarkoittaa sitä, että tilaaja ja tuottaja tietävät eri asioita ja kumpikin osapuoli voi tietoa pimittämällä toimia toisen osapuolen vahingoksi. Tilaajan ja tuottajan välisen sopimuksen keskeinen osa on tavoiteristiriitojen ja informaation epäsymmetriaongelman eliminointi.

Sopimusprosessi voi perustua kilpailuttamiseen, kumppanuuteen tai näiden välimuotoon. Ideaalitulanteessa tilaajien ja tuottajien pitäisi olla tasaveroisia neuvottelijoita, mutta käytännössä toisella osapuolella, usein tilaajalla, on vahvempi asema. Sopimuksissa on aivan ratkaisevaa se, mistä sovitaan. Kilpailullisessa tilanteessa tilaaja lähettää tarjouspyynnön, johon tuottajat vastaavat tarjouksilla. Jotta palveluja voidaan tilata ja tuottaa, on palvelut kyettävä nimeämään ja täsmentämään eli palvelut on tuotteistettava. Tilaaja-tuottajamallien toimivuus riippuu ratkaisevasti tuotteistamisen onnistumisesta. Erilaiset kunnalliset palvelut ovat hyvin eri tavoin tuotteistettavissa. On myös mahdollista, että osaa palveluista ei lainkaan pystytä tuotteistamaan.

### **3.2.5 Tuotteet ja niiden vaikuttavuus**

Tuotteistamiseen ja tuotteiden tilaamiseen liittyy kuntien toiminnassa sellaisia tekijöitä, joita yritysten ei tarvitse ottaa huomioon. Seuraavassa on muutamia näkökulmia, joita joudutaan puntaroimaan kuntien tilaaja-tuottajamallissa.

Ensiksikin on selvitettävä, onko tilattava yksittäinen tuote (esim. kouluruoka) vai palveluketju tai palveluprosessi, jonka aikaansaamiseen osallistuu useita tuottajia, mahdollisesti yksityinen palveluntuottaja, kolmannen sektorin yksikkö ja kunnan oma yksikkö. Kunnan ja kuntalaisen kannalta palveluketjun osan edullisuutta on arvioitava palveluketjun kokonaisuutta vastaan: Miten palvelu sijoittuu koko ketjuun tai tukee koko asian onnistumista?

Toiseksi, sisältykö tuotekokonaisuuteen ydinpalvelun lisäksi liitännäispalveluja ja tukipalveluja ja miten nämä kaikkiaan sovitetaan yhteen taloudellisessa arvioinnissa kunnan ja kuntalaisen näkökulmasta. On siis kysyttävä, mikä merkitys liitännäis- tai tukipalveluilla kokonaisuudessa on. Esimerkiksi tietokonehankinnoissa itse laitteistojen hankinta saattaa olla hinnaltaan alhainen, samoin ohjelmat, mutta suurimmat kustannukset aiheutuvatkin vuosikausia jatkuvasta ylläpidosta ja koulutuksesta. Myös järjestelmän vaihtaminen voi olla suuritoista ja kallista.

Kolmanneksi aivan ratkaiseva merkitys on sillä, miten tilattavan tuotteen laajuus määritellään. Erikoissairaanhoidossa tilattavana ja ostettavana kokonaisuutena voi olla esimerkiksi yksittäinen toimenpide (esim. DRG), hoitopäivä, poliklinikkakäynti, hoitajakso, hoidettu potilas tai episodi. Edelleen, tilataanko päiväkirurginen toimenpide vai myös mahdollinen komplikaatiohoito. Miten määritellään työn ja vastuunjako tilaajan ja tuottajan välillä? Millaista tuotantokapasiteettia tilaaja jättää itselleen mahdollisia poikkeustilanteita varten?

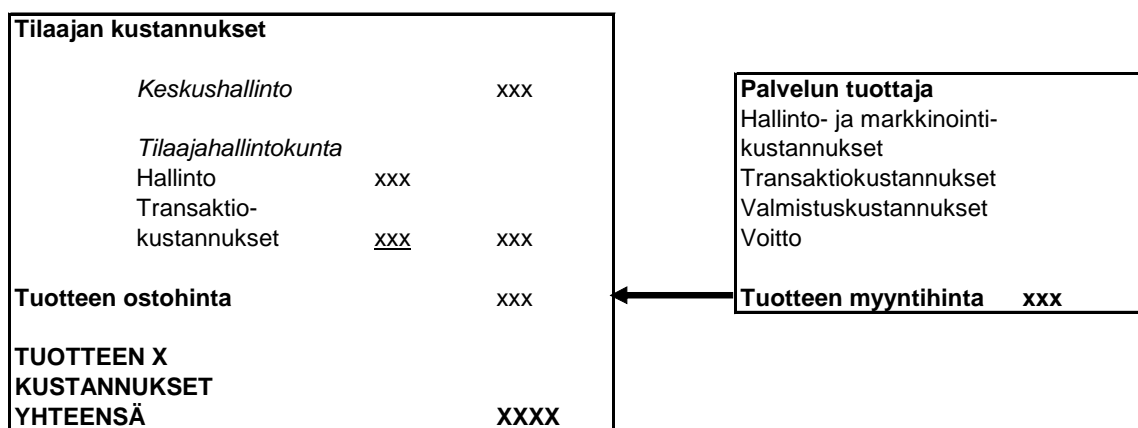
Neljänneksi on korostettava, että kuntien tarkoitus ei ole ostaa tuotteita, vaan tuotteilla aikaansaatavia vaikutuksia: kouluissa oppimista ja terveyden ja sairaanhoidossa lisää laadukkaita elinvuosia. Tuotteistamiseen ja kilpailuttamiseen liittyy se vaaratekijä, että tarjouspyynnöissä ja valintojen suorittamisessa tuotteet itsessään korostuvat ja vaikuttavuus jää toissijaiseksi. Kun vaikuttavuuden mittaamisen ongelmat ovat käytännössä useissa palveluissa varsin suuret, niin vaikuttavuuden asemesta mielellään vertaillaan tuotteiden hintoja ja ostetaan kalliimman asemesta halpa tuote, jonka vaikuttavuus mahdollisesti on huono. Pitäisi siis laskea vaikutusten kustannuksia, ei tuotteiden kustannuksia. Tästä näkökulmasta laskelmia ja arviointeja tehdään kustannus-hyötyanalyysissä ja kustannus-vaikuttavuusanalyysissä (esim. Campbell and Brown 2003; Vakkuri ja Meklin 2001).

Viidenneksi on muistettava, että kunnat ostavat tuotteita etupäässä kuntalaisille. Minimoiko kunta kustannuksensa lisäämällä kuntalaisten kustannuksia?

### 3.2.6 Palvelujen kustannukset

Tilaaja-tuottajamalleissa hankittavien tuotteiden kokonaiskustannukset muodostuvat toisella tavalla kuin hierarkkisessa toimintatavassa. Hierarkkisessa toimintatavassa hierarkian alimmalla tasolla tuotettujen palvelujen kokonaiskustannukset syntyvät kunnan hierarkian eri tasoilla. Tilaaja-tuottajamallissa palvelujen kokonaiskustannukset syntyvät hankittavan tuotteen ostohinnasta ja lisäksi tilaajan kustannuksista, joiden määrä ja sisältö saattavat poiketa hierarkkisen toimintatavan ohjauksen kustannuksista

Osan hierarkkisen toimintatavan ohjauskustannuksista pitäisi poistua, mutta tilalle saattaa tulla ns. transaktiokustannuksia. Näitä kustannuksia ei usein tunnusteta, sillä "kirjanpidossa ei ole omaa tiliä transaktiokustannuksia varten." Transaktiokustannukset voivat olla varsin suuret ja niitä syntyy etukäteen, toiminnan aikana ja jälkikäteen (ex ante - ex nunc tai -, ex post-kustannukset). Nämä voivat olla esimerkiksi tuotteistamisesta johtuvia kustannuksia, koulutus- ja suunnittelukustannuksia, laadun valvontakustannuksia, kärejäointikustannuksia tai tuottajien vaihtamisesta aiheutuneita kustannuksia. Tilaaja-tuottajamallilla hankitun tuotteen kustannusrakenteita havainnollistaa kuvio 2.6.



Kuvio 3.6 Tuotteen kustannusrakenne tilaaja-tuottajamallissa (Kallio O. Martikainen JP., Meklin P., Rajala T. & Tammi J. 2006, 37)



### **3.2.7 Käytännön ratkaisut vaihtelevat**

Edellä on kuvattu tilaaja-tuottajamallin yleispiirteitä. Päätelmänä voidaan todeta, että ei ole olemassa yhtä yleistä mallia, mutta on mahdollista hahmottaa tilaaja-tuottajamallin peruselementit, joiden avulla voidaan laatia erilaisia tilaaja-tuottaja-asetelmia. Tilaaja-tuottaja-asetelma voi olla kunnan sisäinen tai ulkoinen. Lähtökohtaolettamus on se, että roolien selkiyttämisen, tuotteistamisen ja kustannustietoisuuden lisäämisen avulla toiminnan tehokkuus paranee. On kuitenkin muistettava, että tilaaja-tuottajamallin suunnittelussa ja toimeenpanossa voidaan monin tavoin epäonnistua. Tästä syystä huolellinen tilanteen kartoitus, suunnittelu ja kouluttautuminen ovat ensi arvoisen tärkeitä tilaaja-tuottaja-asetelmia käyttöönotettaessa.

Seuraavissa luvuissa tarkastellaan asiakirja-aineistoon perustuen, millaisia ratkaisuja kohteena olevissa kaupungeissa on tehty tai millaisia suunnitelmia niillä on mallin toteuttamiseksi.

## **4 KOUVOLA 2009 PARAS-HANKKEEN OSANA**

Seuraavassa on esitelty selvitysmies Esko Riepulan aineistoon perustuen Kouvola 2009 Paras-hankkeen kannalta. Selvitysmies Esko Riepula teki selvityksen, joka johti kuuden kunnan yhteenliittymiseen ja niiden muodostaman Kouvola kaupungin perustamiseen vuoden 2009 alusta.

### **4.1 Mistä Paras-hankkeessa on kysymys**

Palvelurakenne uudistuksen lainsäädännön kolme komponenttia ovat:

- laki varainsiirtoverolain muuttamisesta
- laki kuntajakolain muuttamisesta
- laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta.

Paras hankkeen tarkoituksena on vahvistaa kunta- ja palvelurakennetta, kehittää palvelujen tuotantotapoja ja organisointia, uudistaa kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmiä sekä tarkistaa kuntien ja valtion välistä tehtävänjakoa siten, että kuntien vastuulla olevien palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen sekä kuntien kehittämiseen on vahva rakenteellinen ja taloudellinen perusta. Tarkoituksena on siten parantaa tuottavuutta ja hillitä kuntien menojen kasvua sekä luoda edellytyksiä kuntien järjestämien palveluiden ohjauksen kehittämiseksi. Tämän lain mukaisia järjestelyjä suunniteltaessa ja toteutettaessa on otettava huomioon seuraavat seikat: palvelujen saatavuus, laatu ja rahoitus maan kaikissa osissa; asukkaiden perusoikeudet ja yhdenvertaisuus palvelujen saamisessa; kunnan asukkaiden itsehallinnon toimintaedellytykset; kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet, suomen- ja ruotsinkielisen väestön oikeudet käyttää omaa kieltään ja saada sillä palveluja ja saamelaisten kielelliset oikeudet sekä oikeus alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan kotiseutualueella (Rieppola 2009).

Keinot toiminnan tehostamiseksi:

Kuntarakennetta vahvistetaan yhdistämällä kuntia ja liittämällä kuntien osia. Tavoitteena on elinvoimainen, toimintakykyinen ja eheä kuntarakenne. Palvelurakenteita vahvistetaan kokoamalla kuntaa laajempaa väestöpohjaa edellyttäviä palveluja sekä lisäämällä kuntien yhteistoimintaa. Toiminnan tuottavuutta parannetaan tehostamalla kuntien toimintaa palvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa sekä vahvistamalla pääkaupunkiseudun ja muiden yhdyskuntarakenteellisista ongelmista kärsivien kaupunkiseutujen toimintaedellytyksiä. Kuntajakolainmuutoksen pääkohdat kuntaliitosten vauhdittamiseen ovat:

- kuntajakolain muutokset (kuntajakolaki 1196/1997)
- valtioneuvostolle lisää harkintavaltaa kuntajakopäätöksissä (4 §)
- yhdistymissopimus kolmen (3) vuoden mittaiseksi (9 §)
- henkilöstölle viiden (5) vuoden irtisanomissuoja lakiin (13 §)
- yhdistymisavustusten uudet kriteerit (38 § - 41 §)
- kannustetaan muodostamaan yli 20 000 asukkaan kuntia
- kannustetaan monikuntaliitosten syntymistä

- korvataan kuntien yhdistymisessä valtionosuuksien väheneminen 5 vuoden ajan
- lisätään heikon taloudellisen aseman kuntien kiinnostavuutta liitoskumppaneina vuosina 2008-09

Kannusteiden määrä oli suurin vuosina 2008 ja 2009.

#### **4.2 Kuntien välisen yhteistyön historiaa Pohjois-Kymenlaaksossa**

Pohjois-Kymenlaaksossa on ollut jo 1950-luvulta lähtien kuntien välistä yhteistyötä. Yhteistyö alkoi jo 1950-luvulla Pohjois-Kymen aluesairaalan perustamisella 1957, jatkuen 1960-luvulla perustetulla Pohjois-Kymen seutukaavaliitolla sekä ammatillisen koulutuksen, kulttuurin, terveydenhuollon, maankäytön ja energian saralla. Merkittävin päätös aiemmasta yhteistyöstä tehtiin 1994 perustamalla Kouvolan seudun kuntayhtymä, jossa olivat mukana seitsemän kuntaa Kouvola, Kuusankoski, Anjalankoski, Valkeala, Elimäki, Jaala ja Iitti. Iitin kunta jäi pois jo alkuvaiheessa vuonna 2004 aloitetusta Suuren Suunnitelman kuntaliitosselvityksestä, joka johti kuuden edellä mainitun kunnan ja yhdistymiseen uudeksi Kouvolan kaupungiksi ja Iitin jäämiseen kuntaliitoksen ulkopuolelle.

#### **4.3 Suuri Suunnitelma 2004–2008**

Kuntien yhteistyön lisäämistä ja syventämistä koskeva suunnitelma eli ns. Suuri Suunnitelma oli hyväksytty kuntien valtuustoissa vuoden 2004 alussa. Tämä hanke loi pitkälti pohjaa tulevaan kuntaliitokseen niin asenne- kuin asiatasollakin. Hankkeessa olivat mukana Anjalankosken, Kouvolan ja Kuusankosken kaupungit sekä Elimäen, Jaalan ja Valkealan kunnat.

Hankkeella pyrittiin yhteistyön kautta turvaamaan kuntien asukkaille peruspalvelut toiminnallisesti ja taloudellisesti tarkoituksenmukaisella tuotettuna sekä säilyttämään seudun elinvoimaisuuksia kilpailukykyä tehostamalla, resurssien yhteiskäytöllä ja ottamalla käyttöön uusia toimintatapoja. Yhteistyöhön pyrittiin, koska kuntien taloudellinen asema on heikentynyt eikä parempaa ole juuri nä-

kyvissä samanaikaisesti, kun palvelutuotannon velvoitteet näyttävät vain lisääntyvän ja väestö ikääntyy ja vähenee. Työttömyysaste on edelleen melko korkea ja joillakin aloilla on työvoimapula. Kunnallisista tehtävistä on jäämässä eläkkeelle vuoteen 2015 mennessä kaikki 1945–50 syntyneet työntekijät.

Yhteistyöohjelman kohteita olivat kaikki hallinnon toimialat: hallinto, perusturva, sivistys ja tekninen. Niistä selvitettiin kaikki toimintaan liittyvät olennaiset asiat kuten henkilöstön määrä ja koulutus, toimipisteet, lukumäärä, sijainti, palveluverkko ja käytössä olevat toimintatavat ja -mallit

#### **4.4 Seutuyhteistyö ja sen kehitys**

Seutuyhteistyö ei tuottanut tulosta monesta syystä. Yhtenä tärkeimmistä syistä on ollut liian laaja ja byrokraattinen yhteistyöverkkojen viidakko, jonka tehokkuus on ollut heikko. Seutuyhteistyön uusi vaihe 2000-luvulla edellyttää, että on sopeuduttava globaaliin talous- ja yhteiskuntakehitykseen. On otettava hallinnan tasoksi seutukokonaisuus. Kunta ei riitä alueiden välisen kilpailuun, yrityksistä, osaavasta väestä, asukkaista asemasta aluerakenteessa.

Pohjois-Kymenlaakson aikaisemmat tukijalat kuten metsäteollisuus, maatilatalous, hallinnon palvelut, kaupan palvelut sekä ulkoiset paineet maailmalta ja niissä tapahtuneet rakennemuutokset aiheuttavat muospaineita myös kuntasektorilla. Koska aiempi seutuyhteistyö ei tuottanut riittävää tulosta, päädyttiin yhdessä selvitysmiehen työn kanssa kuntaliitokseen.

#### **4.5 Kuntaselvitys Kouvolan seudulla ja päätöksenteko v. 2007 vaiheittain**

Valtuustojen päätöksellä 12.3.2007 perustettiin selvitystyön ohjaamiseen Ohjausryhmä, jossa oli kolme luottamushenkilöä kustakin kuudesta kunnasta. YS-työryhmä, joka koostui ohjausryhmän puheenjohtajistosta, kuntajohtajista ja selvitysmies Riepulasta. Lisäksi perustettiin alatyöryhmät, johon kuuluivat toimialojen johto kustakin kunnasta. Lisäksi järjestettiin asukas- ja tiedotustilaisuudet

jokaisessa kunnassa kaksi kertaa keväällä ja syksyllä 2007, lisäksi oli runsaasti tiedottamista henkilöstölle ja tiedotusvälineille.

Kuntien yhdistymisellä ja syventyvällä yhteistyöllä oli tavoitteena vahvistaa kilpailukykyä, vetovoimaa, kasvattaa painoarvoa sekä positiivista väestön kasvua. Muita tavoitteita olivat palvelujen turvaaminen, elinkeinorakenteen monipuolistaminen, kuntatalouden tasapaino sekä hallinnon rakenteiden kehittäminen. Lisäksi haluttiin vaikuttaa palvelujen turvaamiseen yksityisen palvelutuotannon voimakkaaseen lisäämiseen erityisesti kaupan ja yrityspalveluiden aloilla. Henkilöstön osalta rekrytoinnin turvaaminen kunnalliseen palvelutuotantoon ja toiminnan ohjaukseen sekä urakehityksestä huolehtimiseen. Organisaation osalla haluttiin vaikuttaa toimintaorganisaation selkeyttämiseen, joka johti tilaaja-tuottajamallin käyttöönottoon kuntaliitoksen yhteydessä.

Keinoja tavoitteiden saavuttamiseen olivat joko kuntien yhdistäminen ja uuden kunnan perustaminen tai vähintään kuntien yhteistyön syventäminen. Onnistumisaueiksi määritettiin elinkeinotoimi, sopimusohjaus (tilaaja-tuottajamalli), henkilöstö ja taitava johtaminen.

Selvitys valmistui 27.9.2007, jonka jälkeen valtuustot päättivät marraskuussa yhtä aikaa pidetyissä valtuustojen kokouksissa, Elimäkeä lukuun ottamatta kuntaliitoksesta. Elimäki kuitenkin käsitteli asian uudestaan joulukuussa 2007 ja päätyi siinä mukaan kuntaliitokseen. Päätökset Valkealassa ja Elimäellä olivat myönteisiä vain muutaman äänen enemmistöllä, ja päätös on aiheuttanut kovaakin kritiikkiä vastustajien taholta.

## **5 KOUVOLAN KAUPUNGIN TILAAJA-TUOTTAJAMALLI**

Edellä on esitelty laajasti kuuden kunnan yhteenliittymisen historiaa. Kuntaliitospäätöksen jälkeen vuonna 2008 kuuden kunnan johtavista virkamiehistä ja poliitikoista muodostetut ylintä päätösvaltaa käyttivät muutosjohtaja, YS-työryhmä, johon kuuluivat ohjausryhmän puheenjohtajat kaupunkien ja kuntien

johtajat sekä selvitysmies Riepula sekä Ohjausryhmä, johon kuuluivat 3 luottamusmiestä kustakin kuudesta kunnasta ja heistä valittu puheenjohtaja. Lisäksi muodostettiin kaikista toimialoista koostuvat työryhmät, joihin kuuluivat kunkin kunnan toimialajohtajat.

Näiden ryhmien yhteistyön tuloksena syntyi päätös ottaa käyttöön tilaaja-tuottajamalliksi kutsuttu sopimusohjausjärjestelmä ja muodostaa organisaation mukaiseksi. Organisaation muodostaminen aloitettiin valitsemalla ylin johto sisäisen haun perusteella. Tässä yhteydessä valittiin muutosjohtaja, tilaaja- ja tuotantojohtajat sekä elinkeino- ja konsernijohtajat. Haku eteni edelleen keski-johtoon ja asiantuntijoihin. Suurin osa entisten kuntien viran ja toimenhaltijoista jatkoi vuoden 2009 alusta entisissä tehtävissään. Suurimmat muutokset koskettivat johtajistoa ja hallinnon parissa työskenteleviä, joista suuri osa muutti uuteen toimipisteeseen.

Tekniikka ja ympäristötoimiala keskitti hallintonsa ja viranomaistoimintansa Kuusankosken entiseen kaupungintaloon. Toimialan tilaajan kaikki työntekijät työskentelevät Kuusankoskella, samoin tuotannon johtajat ja päälliköt sekä tukipalvelujen henkilöstö. Tuotannolla on toimipisteet eri puolilla laajaa kaupunkia suurimpana Marjoniemen tukikohta Kouvolassa, muut tukikohdat sijaitsevat Kuusankoskella, Keltakankaalla, Valkealassa ja Elimäellä. Näissä tukikohdissa sijaitsevat korjaamot, materiaali- ja logistiikkapalvelut, maastomittauspalvelut sekä Kouvolan Veden toimipisteet.

Tilaaja-tuottajamalli on kokenut jo vuonna 2009 muutoksia organisaatiossaan, kun kaupunginvaltuusto elokuussa 2009 hyväksyi perustettavaksi kolme sisäistä liikelaitosta: Tilaliikelaitos, Pohjois-Kymen Tieto ja Tekniikan tuotannon liikelaitos lisäksi Kouvolan Vesi, joka on ulkoinen liikelaitos. Tekniikan tuotannon liikelaitoksessa on neljä palvelualueita: Aluepalvelut, Rakennuspalvelut, Käyttäjäpalvelut sekä Logistiikka- ja materiaalipalvelut.

## **Kunnallinen liikelaitos**

Kuntapalveluiden vaihtoehtoisten tuotantorakenteiden ja –prosessien ymmärtämistä vaikeuttavat hankalat käsitteet. Kunnallinen liikelaitos on liiketoimintaa harjoittava kunnan toimintayksikkö, joka kattaa kulunsa maksutuloilla. Liikelaitos kuuluu kunnan organisaatioon, mutta sille on ominaista taloudellinen itsenäisyys. Tätä osoittaa lain tarjoama mahdollisuus nettobudjetointiin eli siihen, että kunnan talousarvioon otetaan vain liikelaitoksen tulos. Kuntalaki ei rajoita kunnan toimivallan siirtämistä liikelaitokselle. Esittelen työssäni edempänä vielä kunnallista liikelaitosta tarkemmin oman organisaationi v. 2010 perustetun tekniikan tuotannon liikelaitoksen liiketoimintasuunnitelmassa, jonka laatimiseen olen työssäni osallistunut.

Tilaajan organisaatiota ei ole vielä muutettu, mutta sinnekin on tulossa muutoksia, kun koko kaupungin organisaatiota tarkastellaan kuluvan valtuustokauden aikana. Kuviossa 5.1 on esitetty kaaviomuodossa koko kaupungin konserni- ja organisaatiorakenne sekä kuviossa 5.2 teknisen ja ympäristötoimialan koko organisaatio.

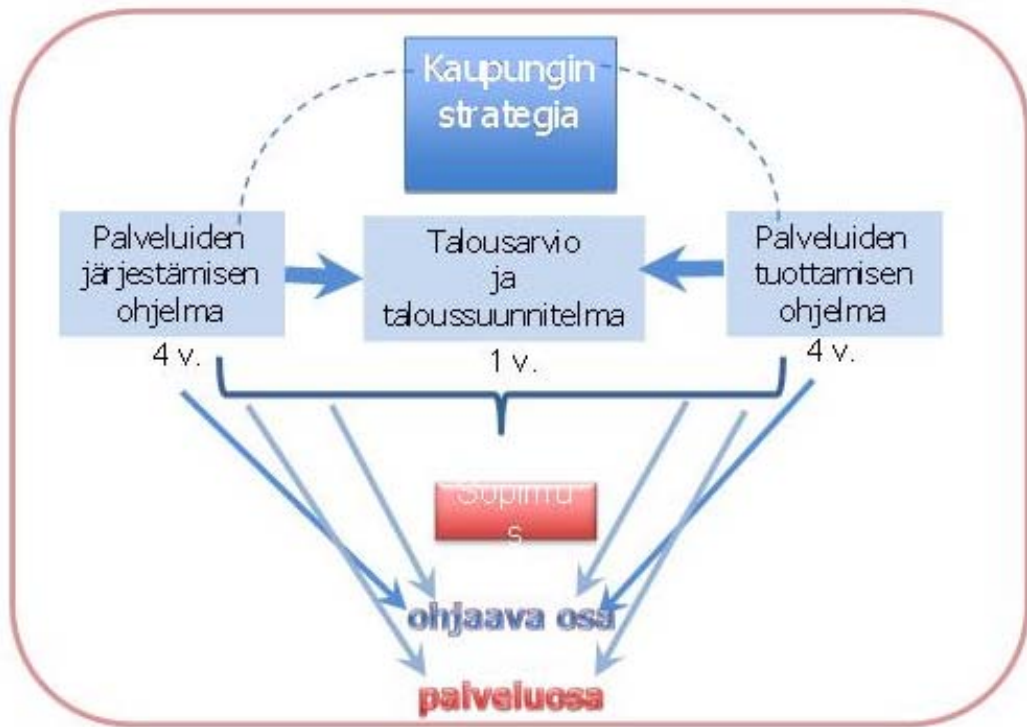






## 6 TILAAJAN JA TUOTTAJAN PALVELUSOPIMUKSET

Tilaaja-tuottajamallin keskeisempiä elementtejä ovat palvelujen tuotteistaminen sekä tilaajan ja tuottajan väliset palvelusopimukset. Alla oleva kuvio 6.1 kuvaa Kouvolan kaupungin strategiaa palvelujen järjestämiseksi ja tuottamiseksi palvelusopimusperusteisena.



Kuvio 6.1 Kouvola kaupungin strategia

Teknisellä ja ympäristötoimialalla laadittavat palvelusopimukset tilaajan ja tuottajan välillä hyväksyy tilaajan puolesta tekninen lautakunta ja tuottajan puolesta teknisen tuotannon liikelaitoksen johtokunta. Lisäksi tekninen tuotannon liikelaitos tekee palvelusopimuksia myös muiden toimialojen ja liikelaitosten kanssa. Teknisen lautakunnan ja johtokunnan jäsenet ovat poliittisesti valittuja. Teknisen lautakunnan esittelijänä on tilaajajohtaja, tuotannon johtokunnan esittelijänä on tuotantojohtaja.

Tekninen lautakunta hyväksyy palveluiden tuottajat ja palvelusopimukset sekä muut toimialaansa koskevat sopimukset. Se päättää avustusten jakoperusteista ja jakamisesta toimialallaan. Se laatii ja hyväksyy hankkeiden tarveselvitykset

sekä hanke- ja toteutussuunnitelmat. Tekninen lautakunta päättää palveluverkosta johtokuntaa kuultuaan sekä päättää maksuista.

Teknisen tuotannon johtokunta hyväksyy palvelusopimukset sekä muut toimi-alaansa koskevat sopimukset. Se päättää palvelujen ja tuotteiden hinnoitteluperusteista.

## **6.1 Tilaajan ja tuottajan vastuujako**

Tilaaja vastaa

- vaikuttavuudesta, tarpeiden täyttymisestä
- palveluiden määrästä, laadusta, arvioinnista ja seurannasta
- palveluiden hankkimisesta
- palveluverkosta ja kehittämisestä
- toiminnan asiakaslähtöisyydestä
- avustusten jakoperusteista ja jakamisesta

Tuottaja vastaa

- palveluiden tuottamisesta
- palvelutuotannon kustannustehokkuudesta
- palveluiden hankkimisesta, niin erikseen sovittaessa
- tuottavuudesta, laadun kehittämisestä ja tuotannon kilpailukykyistä
- asiakaspalvelun toimivuudesta ja laadusta
- palveluiden ja tuotteiden hinnoitteluperusteista

## **6.2 Tuotteistaminen**

Tuotteistaminen tarkoittaa toimenpiteitä, joiden avulla täsmennetään palvelun sisältö, laatu ja kustannukset. Tuotteistamisen avulla muodostetaan palveluja ja palvelukokonaisuuksia, joille määritellään hinta. Muodostetut palvelut ovat sopimusohjausjärjestelmässä tilaajan ja tuottajan välisen kaupankäynnin kohteena.

### **6.2.1 Tuotteistaminen Kouvolassa**

Kouvolassa tuotteistaminen toteutetaan kahden vuoden suunnitelmakaudella siten, että ensin on pilottivaihe (1-5/2009) ja sen jälkeen laajempi prosessi (->2010). Pilottivaiheen yhteydessä laaditaan palvelusektorikohtainen tuotteistamisen priorisointijärjestys, jonka mukaisesti tuotteistamista laajennetaan. Pilottivaiheen koordinoitavastuu on konsernihallinnon talous ja strategiat -yksiköllä. Käytännön koordinoitua toteutetaan talous ja strategiat -yksikön palaverissa, sopimusohjauslinikassa sekä pilottikohteiden vastuuhenkilöiden kokoontumisilla ja verkostomaisella yhteistyöllä.

### **6.2.2 Kehittämisen painopiste 2009**

Toimintamallin käyttöönottoaminen jatkuu terävöittämällä ja tarkentamalla rooleja sekä johtamissuhteita. Työ jatkuu palveluiden järjestämishjelman ja tuottamishjelman (palvelustrategian) laadinnalla. Omistajaohjauksen linjauksia tarkennetaan, johtosäätöjen ja muut ohjeet hyväksytään. Tuotteistaminen ja kustannuslaskenta toteutetaan suunnitelman mukaisesti. Toiminnanohjausjärjestelmä suunnitellaan sekä järjestetään suunnitelman mukaista koulutusta.

### **6.2.3 Kehittämisen painopiste 2010**

Toimintamallin rakennetta ja roolitusta tarkennetaan kokemusten ja kyselyn avulla. Tilaajan, tuottajan ja omistajan toimivaltajakoa terävöitetään. Talousarvion käyttösuunnitelmista luovutaan ja talousarviomuutokset toteutetaan sopimusmuutoksina. Talousarvioprosessi perustuu ostettaviin ja myytäviin palveluihin. Toiminnanohjausjärjestelmä otetaan käyttöön. Osaamisen tasoa kehitetään koulutuksen avulla.

#### **6.2.4 Kehittämisen painopiste 2011**

Kehittämistä toteutetaan edellä luvussa esitettyjen näkökulmien perusteella. Keskeiset painopistealueet tarkentuvat saatujen kokemusten ja arvioiden perusteella.

#### **6.3 Palvelusopimuksen rakenne yhdyskuntatekniikan ja aluepalvelujen välisestä sopimuksesta**

Palvelusopimus on kaksiosainen ja sisältää ohjaavan osan ja palveluosan.

Ohjaava osa sisältää

- sopimussopimukset
- määritelmät
- sopimuksen kohde ja tarkoitus
  - johdanto
  - rakentamissopimukset
  - kunnossapitosopimukset
  - hoitosopimukset
  - valvontasopimukset
  - muut tehtävät
- sopimuksen voimassaoloaika ja muuttaminen
- lainsäädäntö
- kaupungin strategia ja konserniohjeet
- palvelujen/tuotteiden sisältö ja laatu
- tuotantotapa ja alihankinta
- palveluihin/tuotteisiin liittyvä kehittämistoiminta
- viranomaistoiminta
- palveluverkko, tilat ja suuret investoinnit
- tiedottaminen
- kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet
- seuranta ja laatu
- poikkeamat ja erimielisyydet

- tuottaminen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa
- vahingonkorvaus ja riskienhallinta.

Palveluosa sisältää

- tilattavat tuoteryhmät/sopimukset
  - rakennushankkeet
  - kunnossapito
  - hoito
  - valvonta
- sopimuksen seuranta ja raportointi
- sisäinen markkinointi ja vaikutusmahdollisuudet
- laskutus
- muut ehdot.

Liitteessä 3 on esimerkki voimassaolevasta palvelusopimuksesta yhdyskuntatekniikan tilaajan ja tuottajan välillä (Liite 3).

## **7 TILAAJA-TUOTTAJAMALLI JYVÄSKYLÄSSÄ**

Tässä luvussa kuvataan käytettävissä olleen kirjallisen dokumenttiaineiston perusteella Jyväskylän kaupungin tekemiä valintoja tilaaja-tuottajamallin soveltamisessa. Kaupunkikohtaisissa ratkaisuissa on yhtäläisyyksiä, mutta toisaalta löytyy myös merkittäviä eroja. Kuvauksen yhteydessä tehtyjä ratkaisuja analysoidaan lyhyesti aikaisempiin lukuihin pohjautuvan viitekehyksen valossa. Keskeisiä kysymyksiä kaupunkien omaksumissa malleissa ovat seuraavassa taulukossa 7.1 esitetyt asiakokonaisuudet.

Taulukko 7.1 Tilaaja-tuottajamallin analyysikehikko

Asiakokonaisuus	Kysymykset
Tavoitteet	Mitä tavoitteita uudistuksille on asiakirjoissa asetettu?
Organisaation työnjako eli jako tilaajiin ja tuottajiin	Millä tavoin tilaajien ja tuottajien tehtävät on määritelty? Ovatko tilaajayksiköt erillään tuottajayksiköistä? Koskeeko tilaaja-tuottajaerottelu sekä virasto- että luottamushenkilöorganisaatiota vai ainoastaan ensiksi mainittua?
Ulkoinen vai sisäinen tilaaja-tuottajamalli	Tavoitellaanko mahdollisimman aitoa kilpailutilannetta, jossa sisäiset tuottajayksiköt kilpailevat muiden yritysten ja järjestöjen kanssa sopimuksista? Vai onko tavoitteena kaupungin sisäinen tilaaja-tuottajamalli, jossa ei ole mukana em. ulkoista kilpailuasetelmaa?
Keskushallinnon ohjaus (tilaaja- tai omistaja-ohjaus)	Asettaako valtuusto toiminnallisia tavoitteita tilaajille vai tuottajille vai molemmille? Onko kysymys selvästä tilaaja-ohjauksesta vai onko mallissa mukana myös omistajaohjauksen piirteitä? Millä perusteella valtuusto suorittaa määrärahojen jaon eri yksiköille? Kummalle määrärahat osoitetaan - tilaajille vai tuottajalle?
Tuotteet, joista sovitaan	Mistä asioista tilaajan ja tuottajan välillä sovitaan (määrä, laatu, hinta, vaikutukset)? Ovatko tuotteet liitännäis- ja tukipalveluja vai ydinpalveluja? Onko tehty tuotteistamistyötä?
Tuotteen saaja	Kenelle tuotteita tilataan - kuntalaisille vai kunnan toisille yksiköille?
Seuranta	Miten sopimusehtojen täyttymistä seurataan?

Tutkimuskaupungin tilaaja-tuottajauudistusta kuvataan asiakirjojen (esim. kaupunginhallituksen ja -valtuuston päätökset) ja kaupunkien www-sivuilla esitetyn aineiston perusteella. Millaisia vastauksia dokumentoiduista toiminta- ja organisaatio uudistuksista löytyy taulukossa esitettyihin kysymyksiin?

## 7.1 Jyväskylä

Jyväskylän kaupunki oli yksi ensimmäisiä kuntia Suomessa, jossa tilaaja-tuottajamallia alettiin laajamittaisesti soveltaa kokonaisella toimialalla. Jyväskylän tilaaja-tuottajamallin juuret ulottuvat yli kymmenen vuoden taakse, jolloin teknisen toimen, tai rakennusviraston kuten toimialaa silloin kutsuttiin, organisaation uudistus alkoi. Jyväskylän kaupungin nykyinen kehitysjohtaja Sakari Möttönen on koonnut kaupungin rakennusviraston uudistamisen vaiheista kirjan "Virastosta tuli palvelukeskus-kunnallisen organisaation muutoskertomus", jos-

sa on käsitelty varsin laajasti ja yksityiskohtaisesti uudistamisprosessia ja sen taustoja.

### **7.1.1 Teknisen toimen organisaatiouudistus 1990-luvulla**

Varsinainen suuri muutos Jyväskylän kaupungin rakennusvirastossa alkoi vuonna 1989, jolloin organisaatorakenteita alettiin uudistaa. Monien vaiheiden jälkeen vuoden 1989 rakennusviraston osastot lakkautettiin ja tilalle muodostettiin tulosityksiköitä. Samalla päätösvaltaa delegoitiin, hierarkiatasoja vähennettiin ja organisaatiota muutettiin muun muassa johtamiskäytäntöjen osalta yritysmäisempään suuntaan. Syntyi tekninen palvelukeskus, jonka uutta roolia ja luonnetta korostettiin sillä, että palvelukeskuksen johtajan virkanimike muutettiin toimitusjohtajaksi. Tilaaja-tuottajamalli oli esillä jo tässä yhteydessä, mutta tätä uutta organisointitapaa ei pidetty vielä toteuttamiskelpoisena.

Tilaaja-tuottajamallia koskenut kaupungininsinööri Osmo Rostin esitys oli jäänyt kuitenkin elämään ja sen käyttöönottoa alettiin pohtia pian uudestaan. Niinpä vuoden 1992 keväällä tekninen lautakunta tekikin periaatepäätöksen tilaaja-tuottajamalliin siirtymisestä. Mallin tavoitteet ja keinot Jyväskylän tekninen lautakunta esitti seuraavasti (Jyväskylän tekninen lautakunta 19.5.1992 § 173, ks. Möttönen 2001, 92):

"Mallin tavoitteena on parantaa kustannustehokkuutta erottamalla puhdas tuotantotoiminta (toimittajat) viranomaistoiminnoista (tilaajat) ja saattamalla toimittajat kilpailunomaiseen tilanteeseen. Malli selkeyttää työnjakoa osoittamalla tarpeen mukaisen toiminnan järjestämisvastuun tilaajalle ja antamalla tehokkaan toteuttamisvastuun toimittajalle".

Näin oli syntynyt Suomessa aivan uudenlainen kunnallisen palvelutuotannon organisointimalli. Vaikka asiaa oli muissakin kunnissa pohdittu, siihen ei vielä tuolloin oltu samassa mitassa valmiita. Mallia kehiteltiin Jyväskylän kanssa samoihin aikoihin esimerkiksi Tampereella, jossa hanke on ollut kuitenkin haudattuna lähes 10 vuotta. Jyväskylän tilaaja-tuottajamallista saadut kokemukset ovat



pääosin vastanneet niitä odotuksia, joita mallille asetettiin. Taloudellisuus on tähänastisten kokemusten mukaan parantunut ja kustannustietoisuus lisääntynyt. Toiminnan ja palvelujen laatuun on alettu kiinnittää enemmän huomiota ja asiakkaiden tarpeet ja vaatimukset pystytään ottamaan paremmin huomioon. Palvelutuotannon joustavuus ja sopeutumiskyky on parantunut byrokraattisen jäykkyyden vähennyttyä. Teknisen palvelukeskuksen johdon ja henkilöstön yhteistyö on myös ajan myötä tiivistynyt, vaikkakin uudistusten toteuttamisvaiheessa esiintyi myös melko hankalia ristiriitatilanteita. (Möttönen 2001, 176.)

Jyväskylässä sovellettua tilaaja-tuottajamallia kohtaan on esitetty myös kritiikkiä. Yksi arvostelun aihe on ollut se, ettei tilaaja-tuottajajakoa ole viety pitemmälle. Nyt yksiköt kuuluvat samaan organisaation - tekninen palvelukeskus - ja toimivat yhteisen johdon alaisuudessa. Luottamushenkilöt ovat esittäneet, että seuraava askel olisi tilaaja- ja tuottajayksiköiden erottaminen omien luottamushenkilöelinten alaisuuteen (Möttönen 2001, 116). Möttönen kysyykin kirjassaan, onko se aitoa tilaaja-tuottajatoimintaa, kun sekä tilaajat että tuottajat kuuluvat samaan organisaatioon ja toimivat saman johdon alaisuudessa (Möttönen 2001, 178.) Tilaaja- ja tuottajatoimielinten riittävää ja selkeää erottelua pidetään tärkeänä myös muun muassa Oulussa, jossa tilaaja-tuottajamallia on kokeiltu muutaman vuoden ajan. (Martikainen - Meklin 2004, 85 - 86.)

### **7.1.2 Jyväskylän organisaatiouudistus 2000-luvulla**

Jyväskylän kaupungin organisaatioon ei ole 1990-luvun puolivälin jälkeen tehty merkittäviä uudistuksia eikä organisaation toimintaa ja toimivuutta ole kokonaisuutena arvioitu. Vuoden 2003 aikana kaupungin virkamiesten ja luottamushenkilöiden keskuudessa syntyi näkemys siitä, että seuraavien vuosien aikana kaupungin organisaatioon kohdistuu sellaisia haasteita, jotka edellyttävät johtamis- ja ohjausjärjestelmien voimakasta kehittämistä. (Kaupunginhallituksen pöytäkirja 12.5.2003 215 §) Tavoitteena oli kehittää organisointimalli, jonka avulla hallinto saataisiin tehostettua ja parannettua kuntalaisten palveluja ja myös kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksia. Tavoitteena oli muun muassa koota kaupungin hallinto aiempaa selkeämmiksi kokonaisuuksiksi ja parantaa toiminnan hallinnollista ja poliittista ohjausta.

Kaupungin talouden tulevan kehityksen katsottiin edellyttävän toimintojen kehittämistä ja tehostamista niin, että palvelutuotannon taloudellisuus paranee. Suunnitelman mukaan palveluista vastaaville organisaatioille annettaisiin aiempaa laajempi itsenäisyys ja samalla edistettäisiin yksiköiden välisen yhteistyön kehittämistä. Uudistusta valmisteltaessa esillä olivat myös uusien organisointitapojen luominen sekä tukipalvelujen kehittäminen. Seudullisten palvelujen kehittäminen ja yhteistyö naapurikuntien, yritysten ja kolmannen sektorin toimijoiden kanssa tulivat myös tässä yhteydessä esille. Uudistusta aloitettaessa esillä oli kaksi vaihtoehtoista organisointimallia. Apulaiskaupunginjohtajamallissa kaupunginhallituksen alainen johtaminen jaettaisiin kaupunginjohtajan ja yhden tai useamman apulaiskaupunginjohtajan kesken. Toimialajohtajamallissa johtaminen jaettaisiin kaupunginjohtajan ja suhteellisen itsenäisten toimialajohtajien kesken. Organisointiuudistukseen liitettiin myös poliittisen päätöksentekorganisaation uudistaminen niin, että viranhaltijaorganisaatio ja päätöksentekorganisaatio tukevat toisiaan. Tavoitteena oli selkeyttää luottamushenkilöorganisaation ja viranhaltijaorganisaation välistä työnjakoa ja myös vastuusuhteita.

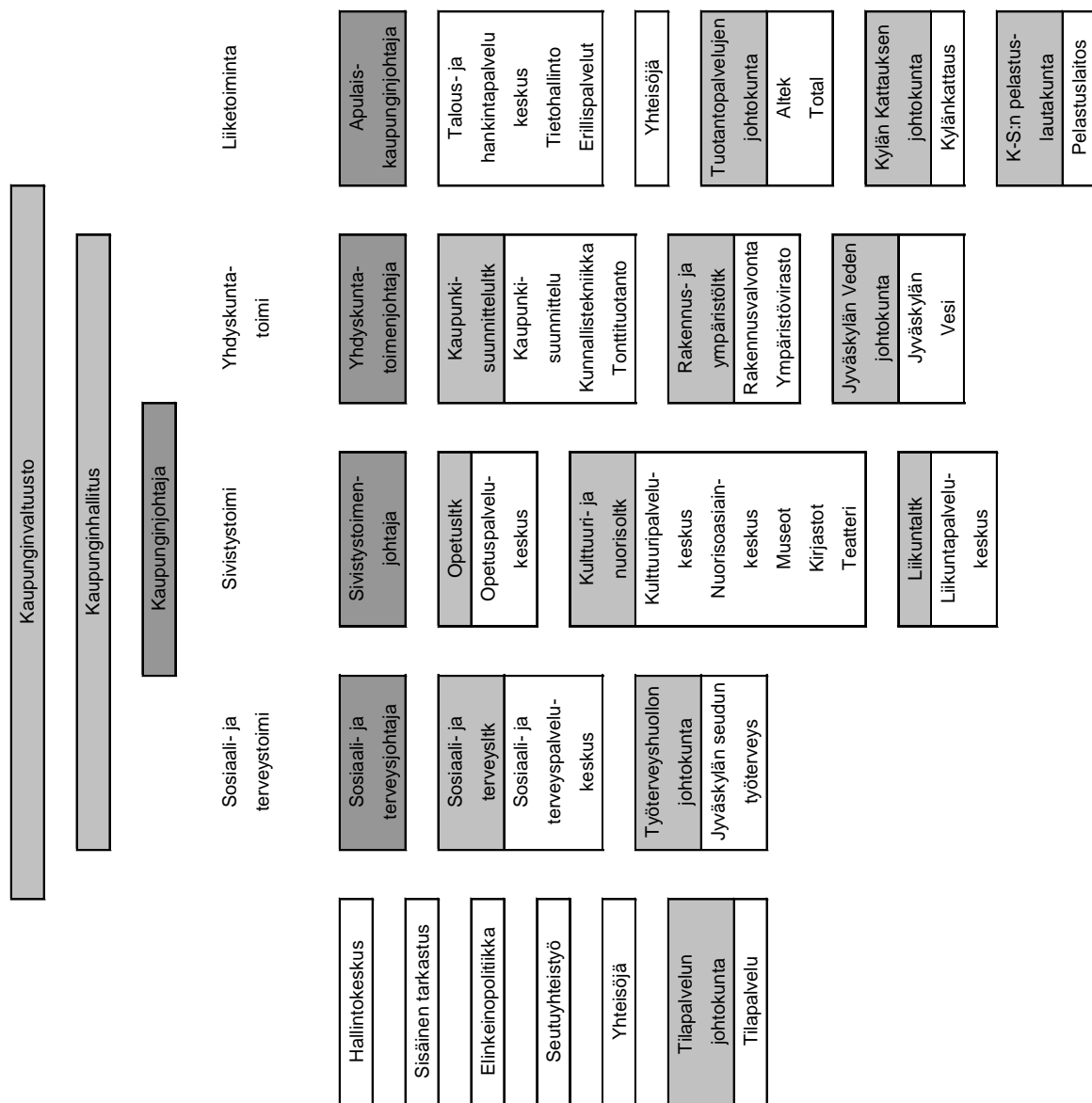
Organisaatiouudistuksen valmistelun tuloksena päädyttiin esittämään uuden organisaation muodostamista toimialajaon pohjalta, jossa kaupungin ylimmän tason johtaminen jaettaisiin kaupunginjohtajan ja suhteellisen itsenäisistä toimialoista vastaavien toimialajohtajien kesken. Kunnan perustehtävät esitettiin jaettavaksi kolmen toimialan kesken, jotka olisivat sosiaali- ja terveystoimi, sivistystoimi sekä tekninen ja ympäristötoimi. Mainittujen toimialojen lisäksi esitykseen sisältyi ehdotus liiketoimintojen kokoamisesta omaksi neljänneksi toimialakseen. Uudistuksen keskeisenä ideana oli myös tilaaja-tuottajamallin soveltaminen siten, että tilaajayksiköt ja tuottajayksiköt erotetaan organisatorisesti toisistaan. (Kaupunginhallitus 17.11.2003 455 §) Tuossa vaiheessa ei kuitenkaan ollut vielä lopullista käsitystä siitä, kuinka laajalle tilaaja-tuottajamalli kaupungin organisaatiossa ulotettaisiin ja ulottuisiko tilaaja-tuottajamalli viranhaltijaorganisaation lisäksi myös luottamushenkilöorganisaatioon. Jälkimmäinen tarkoittaisi sitä, että tuottajayksikkö olisi aina eri toimieliminen alaisuudessa kuin palvelujen hankinnasta vastaava tilaajaorganisaatio.

Jyväskylän kaupunginvaltuusto teki 8.12.2003 päätöksen hallinnon uudistuksen periaatteista, joiden mukaan uudistuksen valmistelua jatketaan (Kaupunginvaltuusto 8.12.2003 135 §).

Hallinnonuudistukset periaatteet olivat:

- 1) Hallinnon kustannukset eivät nouse.
- 2) Luottamushenkilöiden vaikutusmahdollisuuksia parannetaan ja luottamushenkilöpaikkojen määrä pidetään nykyisellä tasolla.
- 3) Luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden päätösvaltasuhteisiin ei tehdä oleellisia muutoksia.
- 4) Sääntörakennetta yksinkertaistetaan ja eri toimintoja koskevia määräyksiä yhdenmukaistetaan.
- 5) Hallintorakenne muodostetaan toimialaperiaatteen mukaisesti. Jatkovalmistelun pohjana pidetään seuraavaa ohjeellista toimialajakoa:
  1. . sosiaali- ja terveystoimi
  2. . sivistystoimi
  3. . tekninen ja ympäristötoimi
  4. . liiketoiminnan toimiala
- 6) Lautakuntarakenne muodostetaan toimialajaon mukaisesti kuitenkin siten, että yhdellä toimialalla voi olla useampi lautakunta.
- 7) Liikelaitoksille nimetään johtokunnat kuitenkin siten, että saman johtokunnan alaisena voi olla useampi liikelaitos.

Uudistuksen valmistelu jatkui mainittujen periaatteiden pohjalta ja kaupunginvaltuusto teki uutta organisaatiota koskevat päätökset hyväksymällä uuden hallintosäännön 17.5.2004, toimialojen johtosäännöt 21.6.2004 ja liikelaitosten johtosäännöt 23.8.2004. Uusi organisaatio astui voimaan 11.1.2005 uuden organisaatiomallin mukaisten lautakuntien valinnan jälkeen. Uusi organisaatio on esitetty kaaviona kuviossa 7.1. Organisaatiokaaviossa on esitelty koko kaupungin organisaatio, josta työssäni olen esitellyt yhdyskuntatoimen ja liiketoiminnan osioita.



Kuvio 7.1 Jyväskylä kaupungin organisaatio 2005

Uudessa organisaatiomallissa kaupungin toiminta on jaettu neljään toimialaan, joista vastaavat kolme toimialajohtajaa ja apulaiskaupunginjohtaja. Apulaiskaupunginjohtajan tehtäviin kuuluu tiettyjen keskushallinnon yksikköjen lisäksi vastata kaupungin liiketoiminnasta. Lisäksi hänen vastuu alueelleen kuuluu Keski-Suomen pelastuslaitos. Uudessa organisaatiomallissa on pyritty ottamaan huomioon tilaaja-tuottajamallin vaatimukset yhdyskuntatoimen ja liiketoiminnan toimialoilla. Tämä näkyy muun muassa siinä, että kaupunkikonsernille tukipalveluja tuottavat yksiöt, kuten Altek (yhdyskuntarakentaminen), Total (kiinteistöpalvelut) ja Kylän Kattaus (ruokapalvelut) toimivat liikelaitoksina apulaiskaupunginjohtajan alaisuudessa. Liiketoiminnan toimialueella toimii liikelaitoksena myös Keski-Suomen pelastuslautakunnan alainen Pelastuslaitos, jolta kunnat hankkivat pelastuspalvelut. Kustannusten jakamisesta on tehty kuntien välinen sopimus. Taulukkoon 7.2 on kerätty tilaajan ja tuottajan osapuolet ja taulukon ryhmittely helpottaa hahmottamaan osapuolten roolit tilaajana ja tuottajana.

Taulukko 7.2 Palveluiden tilaajat ja tuottajat Jyväskylän kaupunki 2005

Palvelu- tai toimiala	Tilaajat	Tuottajat
<b>Yhdyskuntatoimi</b> yhdyskuntatekniset palvelut (katujen ja alueiden rakentaminen sekä kunnossapito ja hoito) *	Kaupunkisuunnittelu lautakunta - katu- ja puistoyksikkö	Tuotannollisten tukipalvelujen johtokunta - Altek (liikelaitos)
Yhdyskuntatoimen vesihuoltotyöt	Jyväskylän Veden johtokunta - Jyväskylän Vesi (liikelaitos)	- Altek (liikelaitos)
Kiinteistöpalvelut * (tilaaja-tuottajaketju) **	Tilapalvelun johtokunta - Tilapalvelu (liikelaitos, joka vastaa kaupungin omistamista kiinteistöistä ja tiloista)	Tuotannollisten tukipalvelujen johtokunta - Total (liikelaitos)
Ruokapalvelut	Lautakunnat - niiden toimialat ja yksiköt	Kylän Kattauksen johtokunta - Kylän Kattaus (liikelaitos)
Työterveys	Jyväskylän kaupunki - Hallintokeskus	Työterveyshuollon johtokunta - Jyväskylän seudun työterveys (liikelaitos)

\* Osa palveluista hankitaan kaupungin ulkopuolisilta palvelutuottajilta kilpailuttamalla, johon Altek ja Total eivät osallistu.

\*\* Kiinteistöpalveluissa toimii eräänlainen tilaaja-tuottajaketju: toimialat hankkivat palvelut Tilapalvelulta, joka sitten tilaa varsinaiset toimialojen ja niiden yksiköiden tarvitsemat palvelut. Toimialat siis tekevät Tilapalvelun kanssa sopimukset hankittavista palveluista.

Kaupunginjohtajan vastuualueella toimivalla Tilapalvelulla on myös omistajan rooli, sillä sen hallinnassa ovat kaupungin yksiköiden käyttämät kiinteistöt. Konserni pyrkii omistajaohjauksella siihen, että tilaomaisuudesta pidetään huolta ja että tilat ovat tehokkaassa käytössä. Tilapalvelu valmistelee tiloja koskevan investointiohjelman. Yhdyskuntatoimessa kunnallisteknisten töiden investointiohjelmista vastaa tilaaja eli kaupunkisuunnittelulautakunta ja sen alainen tilaajaorganisaatio. Talousarviossa liikelaitoksille asetetaan sitovina talouden ylijäämää (tai alijäämää) koskevat tavoitteet. Jos liikelaitos on tuottanut edellisenä vuonna alijäämää, sille asetetaan alijäämän kattamistavoite. Palvelujen hankintaan tarkoitetut resurssit osoitetaan talousarviossa tilaajaorganisaatioille. Lisäksi talousarviossa liikelaitoksille on määritelty toiminnallisia tavoitteita, jotka koskevat muun muassa hinnoittelua, tuottavuutta ja asiakastyytyväisyyttä. Kaikkein selkeimmin tilaaja-tuottajamalli ja sen mukainen organisatorinen jako tilaajiin ja tuottajiin on näkyvissä yhdyskuntatekniikan tehtävien ja palveluiden kohdalla.

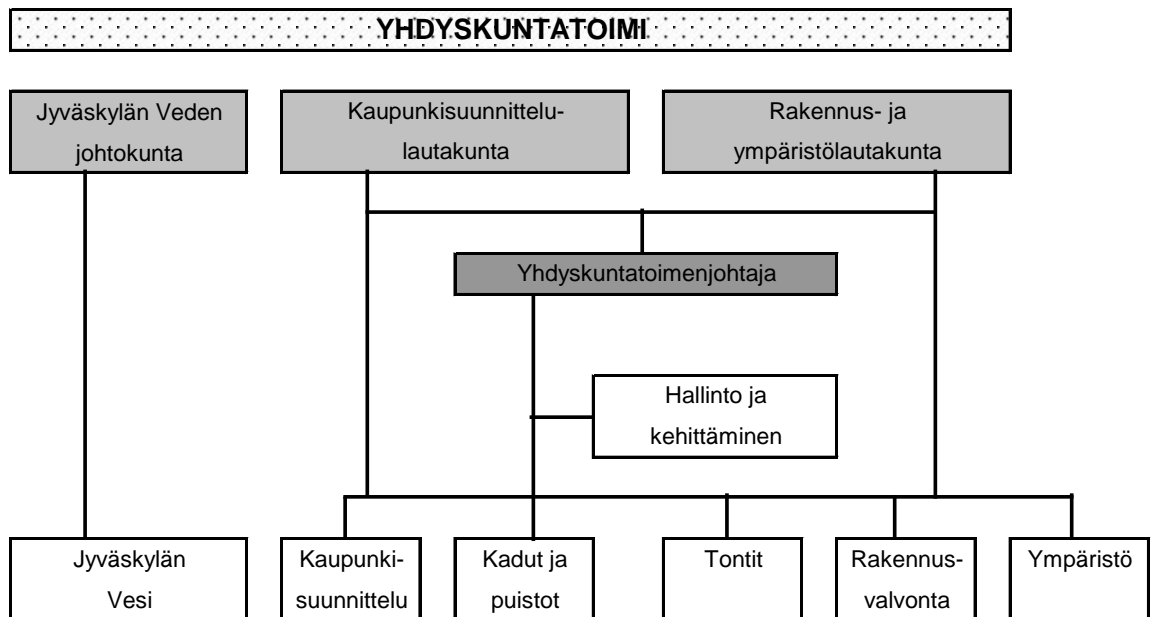
Sosiaali- ja terveystoimen sekä sivistystoimen toimi aloilla tilaaja-tuottajamallia ei ole otettu käyttöön. Ainoastaan työterveys toimii liikelaitoksena sosiaali- ja terveystoimessa. Työterveydellä on oma johtokunta ja kaupunki (keskushallinto) hankkii siltä henkilökunnalleen työterveyspalvelut. Lisäksi Työterveys tuottaa palveluja muille julkisille ja yksityisille organisaatioille. Työterveyshuollon kohdalla kyse on enemmän omistajaohjauksesta kuin tilaajaohjauksesta.

### **7.1.3 Yhdyskuntatekniikan toimiala vuodesta 2005**

Jyväskylän kaupungin uudessa 11.1.2005 voimaan tulleessa organisaatiossa teknisen toimialan organisaatio on jaettu lautakuntien alaisuudessa olevaan tilaajaorganisaatioon (yhdyskuntatoimi) ja johtokuntien alaiseen tuottajaorganisaatioon (osa liiketoimintatoiminnasta).

Yhdyskuntatoimen alueella toimii kaksi lautakuntaa: kaupunkisuunnittelulautakunta ja rakennus- ja ympäristölautakunta. Kaupunkisuunnittelulautakunnan vastuualueeseen kuuluvat muun muassa perinteisesti monissa kaupungeissa tekniselle lautakunnalle kuuluvat tehtävät, kuten katuverkon rakentamiseen ja

kunnossapitoon liittyvät tehtävät. Kaupunkisuunnittelulautakunta toimii tuotteiden ja palvelujen tilaajina. Rakennus- ja ympäristölautakunta toimii pääasiassa viranomaistehtäviä hoitavana lautakuntana, jonka keskeinen tehtävä liittyy rakennus- ja ympäristölupamenettelyihin. Jyväskylän yhdyskuntatoimen tilaajaorganisaatio kaaviona kuviossa 7.2, kuviossa esitetty Jyväskylän vesi ja johtokunta kuuluvat tuottajaorganisaatioon.

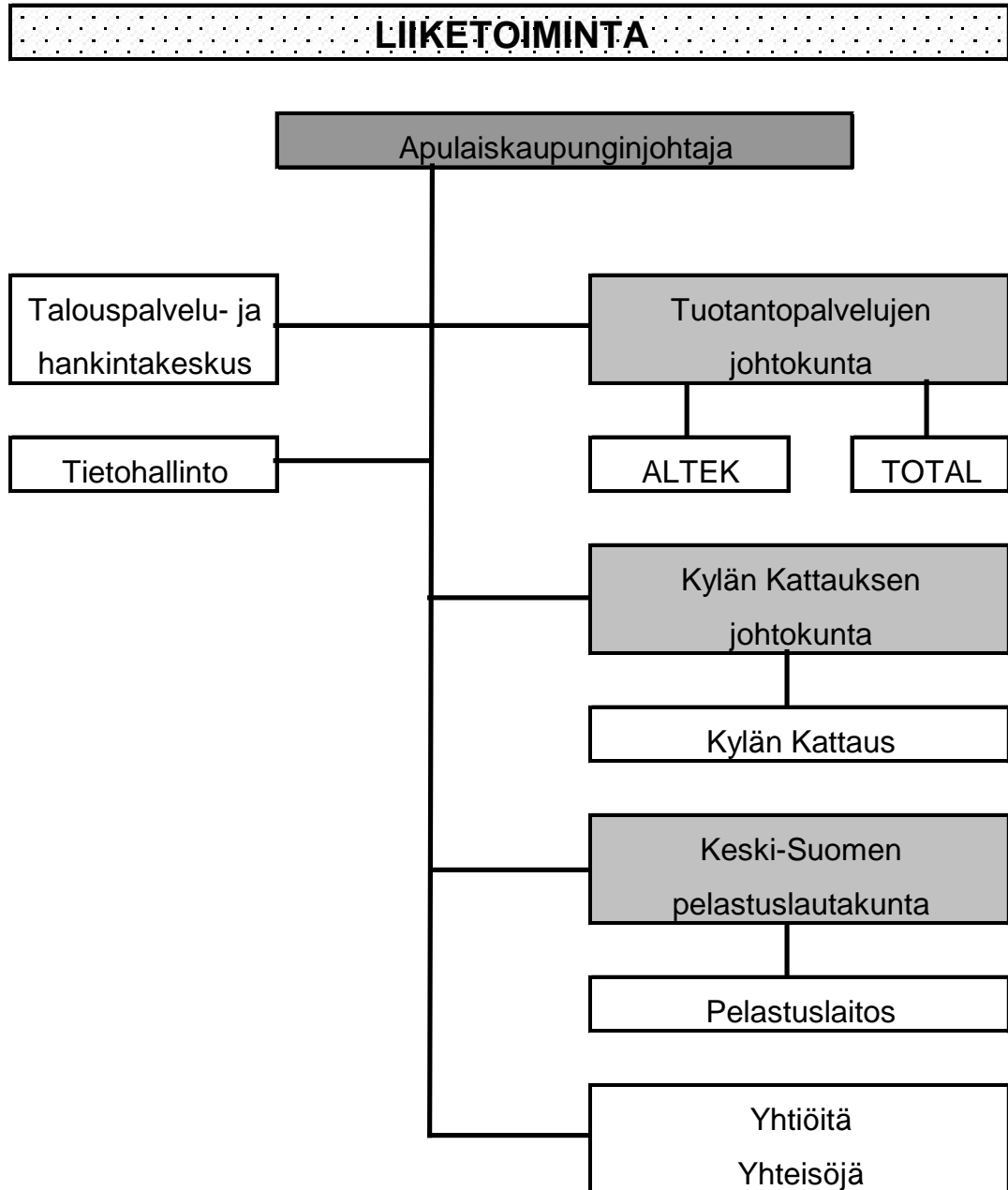


Kuvio 7.2 Jyväskylä yhdyskuntatoimen tilaaja-organisaatio

Luottamushenkilöorganisaatio jakaantuu lautakuntiin ja liikelaitosten johtokuntiin. Lautakuntaorganisaatiota uudistettiin siten, että ympäristö lautakunta ja rakennuslautakunta yhdistettiin. Uusi lautakunta sijoittuu yhdyskuntatoimeen.

Yhdyskuntatoimen toimialueella toimi vuonna 2005 Jyväskylän Vesi -liikelaitos, jolla on oma johtokunta. Jyväskylän Vesi siirtyi vuoden 2006 alussa Jyväskylän Energia Oy:n yhteyteen. Jatkossa yhtiö voi tilata vesihuoltotöitä edelleen Altek-liikelaitokselta. Vuoden 2005 alussa voimaan tullessa uudessa organisaatiossa tilaaja-tuottajamalli on toteutunut siten, että perinteiset teknisen toimen tuottajatehtävät ovat siirtyneet liiketoimintatoimialueelle. Kunnallisteknisiä palveluja tuottaa Altek Aluetekniikka ja toimitiloihin liittyviä palveluja Total Kiinteistöpalvelut. Molemmat yksiköt ovat kunnallisia liikelaitoksia ja niillä on yhteinen johtokunta. Lisäksi apulaiskaupunginjohtajan alaisella liiketoiminnan toimialueella on

ruokapalveluja tuottavana liikelaitoksena Kylän Kattaus. Jyväskylän teknisen tuotanto-organisaatio kaaviona kuviossa 7.3, tämän kuvion kaikki osiot kuuluvat tuotannon organisaatioon



Kuvio 7.3 Jyväskylä teknisen toimen tuotanto-organisaatio

Tilaajan ja tuottajan erottelua ei ole tehty hierarkisesti heti valtuuston alapuolelta. Jako on tehty kaupunginjohtajan alaisuudessa olevalla toimialatasolla. Yhdyskuntatoimen johtajan ja liiketoiminnasta vastaavan apulaiskaupunginjohtajan yhteisenä esimiehenä on kaupunginjohtaja. Apulaiskaupunginjohtajan alaisuus-



nessa olevilla tuottajatehtäviä hoitavilla liikelaitoksilla on omat johtokunnat. Tilaajina toimivat yhdyskuntatoimen tehtäväalueella oleva kaupunkisuunnittelulautakunta ja sen alaiset yksiköt. Yhdyskuntateknisten palvelujen tilaustehtävät hoidetaan pääosin katu- ja puistoyksikössä. Tilahallinnon tilaajatehtävistä huolehtii Tilapalvelu, joka on suoraan kaupunginjohtajan alaisuudessa ja jolla on oma johtokunta.

ALTEK Aluetekniikka tuottaa kaupungin liiketoimintatoimialaan kuuluvana liikelaitoksena pääasiassa

- yhdyskuntatekniikan sekä viheralueiden rakentamis- ja ylläpitopalveluita
- korjaamo- kuljetus- ja teräsrakennepalveluita
- maa- ja kiviainespalveluita
- maastomittauksen tehtäviä ja
- vastaa lisäksi kaupungin autokeskuksen toiminnasta.

Palveluiden saajina ovat kaupungin omat yksiköt ja osaksi myös suoraan asukkaat.

TOTAL Kiinteistöpalvelu tuottaa tukipalveluja, joilla huolehditaan työympäristön toimivuudesta auttaen näin asiakasta onnistumaan omassa perustehtävässään. Palvelutuotannossa korostuu kiinteistöjen ylläpidon, korjausrakentamisen, puhdistuspalvelujen sekä logistiikkapalvelujen hallinta. Tuotteet ovat luonteeltaan liitännäis- ja tukipalveluja, joita tuotetaan kaupungin organisaatioon kuuluville virastoille ja laitoksille.

KYLÄN KATTAUS tuottaa ateriat- ja ruokapalveluja päiväkodeille, koululaisille, opiskelijoille, kaupungin henkilöstölle, terveyskeskuksen sairaalan potilaille ja vanhuksille. Päivittäinen lounasaterioiden määrä on noin 15000, joista noin 15 % on erityisruoka-annoksia. Kylän Kattauksessa työskentelee yhteensä noin 180 henkilöä ja liikevaihto on noin 9 miljoonaa euroa. Palvelujen saajina ja loppukäyttäjinä ovat kaupunki konsernin laitosten (mm. päiväkodit, koulut, vanhainkodit ja sairaalat) asiakkaat, joiden puolesta itse laitokset määrittelevät palvelujen tarpeen ja hoitavat tilaustehtävän. Palvelusopimukset tehdään tuottajan (Kylän Kattaus) ja tilaajan (laitokset) välillä, joten laitoksia voidaan pitää Kylän

Kattauksen asiakkaina. Taulukossa 7.3 tilaaja-tuottajamallin analyysi esitetään taulukkomuodossa, johon on koottu asiakokonaisuudet ja lyhyet kuvaukset kaikista merkittävistä Jyväskylän tilaaja-tuottajamallin osioista.

Taulukko 7.3 Jyväskylä tilaaja-tuottajamallin analyysi

Asiakokonaisuus	Lyhyt kuvaus
Tavoitteet	Hallinnon ja palvelutuotannon tehostaminen, parantaa kuntalaisten palveluja sekä myös heidän vaikutusmahdollisuuksia. Hallinnon selkeyttäminen, parantaa poliittista ja hallinnoslista ohjaus. Tavoitteen on myls saada aikaan seudullista (seutukunnan kuntien yhteistä)
Organisaation työnjako eli jako tilaajiin ja tuottajiin	Kaikilla liiketoiminnan toimialalla olevilla tuottajaliikelaitoksilla on johtokunnat. Yhdyskuntoimen toimialalla tilaajatehtävistä huolehtii kaupunkisuunnittelulautakunta ja sen alaiset yksiköt. Tilaaja-tuottajamallia ei sovelleta muilla toimialoilla (sosiaali- ja terveystoimi, sivistystoimi). Tilaajina on sekä lautakuntien että johtokuntien alaisia yksiköitä - tuottajina johtokuntien alaisia yksiköitä. Talous- ja hankintapalvelukeskuksesta kehitetään tilaaja-tuottajamallin mukaista yksikköä, joka tekee palvelusopimukset kaupungin yksiköiden kanssa ja tuottaa tulevana vuosina palveluja myös
Ulkoinen vai sisäinen tilaaja-tuottajamalli	Ei toistaiseksi merkittävää kilpailuasemaa - kysymyksessä on kaupungin sisäinen vain osittain toteutettu organisaatiojako tilaajiin ja tuottajiin ilman ulkopuolisten tuottajien kilpailutamista.
Keskushallinnon ohjaus	Tuottajayksiköiden ohjausta on tehostettu keskittämällä yksiköt liiketoimintatoimialalle apulaiskaupunginjohtajan alaisuuteen. Konserniohjeissa käsitellään myös liikelaitoksia. Määrärahat osoitetaan tilaajayksiköille.
Tuotteet, joista sovitaan	Tuotteet ovat voittopuolisesti liittännäis- ja tukipalveluja. Vesilaitos, joka siirtyy Jyväskylän Energia Oy:n yhteyteen 1.1.2006 tuottaa palveluja suoraan kuntalaisille. Myös Altekin yhdyskuntatekniikan rakentamis- ja ylläpitopalveluja voidaan pitää asukkaiden näkökulmasta ydinpalveluina. Altekin, Totalin ja Kylän Kattaukset tuotteet on pääasiassa määritelty. Talous- ja hankintapalvelukeskuksen tuotteistus on käynnissä. Tuotteiden hinnoittelussa on kautta linjan kehittämistä.
Tuotteen saaja	Kaupunki tilaa palveluja liikelaitoksilta voittopuolisesti omille toimialoille ja niiden yksiköille (on enemmän omistajajohtausta - kuin tilaajaohjausta). Eräitä yhdyskuntatekniikan palveluja tilataan suoraan kuntalaisille, jolloin tilaajaohjauksen piirteet toteutuvat edellistä paremmin.
Seuranta	Tilaajat ja tuottajat käyvät tilaussopimuksen toteutumisesta neuvotteluja sopimuskauden aikana. Liikelaitosten tulosta seuraan konsernitasolla kuukausiseurannan ja kolmivuotisraportoinnin yhteydessä.

Kuten esimerkit Kouvolasta ja Jyväskylästä osoittavat, on molemmissa tilaaja-tuottajamalli toteutettu molemmat omilla tavoillaan. Kuitenkin tiettyjä yhtymäkoh-

tia on nähtävissä, kuten Jyväskylän aluetekniikan ja Kouvolan tekniikan tuotannon liikelaitoksen aluepalveluissa, jotka molemmat sisältävät samoja palvelutuotannon yksiköitä. Jyväskylä on aloittanut oman mallinsa kehittämisen jo 1990-luvulla. Jyväskylän Total Oy:n kiinteistöpalvelujen toimitusjohtajan mukaan heilläkin on meneillään jatkuva muutos- ja kehitystyö organisaatiossaan. Jatkuvässä muutoksessa on omat hyvät puolensa, mutta henkilöstö täytyy pitää muutoksista ajan tasalla riittävällä tiedotuksella. Onkin toivottavaa, ettei päädytä tilanteeseen, jossa entistä mallia ei ole vielä saatu toimimaan, kun uusi muutos toimintamallissa on jo päätetty.

## **8 TUTKIMUSKYSELY KOUVOLAN TEKNIIKAN JA YMPÄRISTÖTOIMEN HENKILÖSTÖLLE**

Tutkimuskyselyn tekemisestä sovittiin työni alkukokouksen yhteydessä ohjaajien esittämänä ideana. Kysely toteutettiin Webropol-ohjelmalla. Kyselyssä oli 8 kohtaa, joissa selvitettiin vastaajien lähtötietoja, virasto-organisaation ja tilaaja-tuottajamallin sopivuutta Kouvolan organisaatiomalliksi, tilaaja-tuottajamallin vaikutuksia tuottavuuteen, kustannuksiin ja laadunseurantaan sekä lopuksi oli kohta avoimelle palautteelle. Tutkimuskyselyn analyysi ja päätelmät löytyvät sivulta 61. Kysely (kuviot 8.1-8.8) on tehty satunnaisotantana 56 henkilölle kahdessa vaiheessa, ensimmäinen kysely heti kuntaliitoksen jälkeen alkuvuodesta 2009 ja toinen kysely saman vuoden joulukuussa. Molemmat kyselyt on tehty samoille henkilöille samoilla kysymyksillä vertailuaineiston tuottamiseksi. Vastausprosentti molemmissa kyselyissä oli 50 %.

## Kysely teknisen ja ympäristötoimialan henkilöstölle tilaaja-tuottaja sopimusohjausmallista

KOUVOLA



### 1) Palvelualue \*

- ☐ Aluepalvelut
- ☐ Käyttäjäpalvelut
- ☐ Logistiikkapalvelut
- ☐ Maankäyttö
- ☐ Rakennuspalvelut
- ☐ Yhdyskuntatekniset palvelut
- ☐ Ympäristö- ja rakennusvalvontapalvelut

### 2) Edustan \*

- ☐ tilaaja ☐ tuottaja

### 3) Mielestäni paras Kouvolan organisaatiomalliksi olisi virasto-organisaatio \*

	4	3	2	1	
Täysin samaa mieltä *	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Täysin eri mieltä

### 4) Mielestäni paras Kouvolan organisaatiomalliksi on tilaaja-tuottaja malli \*

	4	3	2	1	
Täysin samaa mieltä *	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Täysin eri mieltä

### 5) Tilaaja-tuottajamalli nostaa tuottavuutta \*

	4	3	2	1	
Täysin samaa mieltä *	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Täysin eri mieltä

### 6) Tilaaja-tuottajamalli pienentää toimintaan kohdistuvia kustannuksia \*

	4	3	2	1	
Täysin samaa mieltä *	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Täysin eri mieltä

### 7) Tilaaja-tuottajamalli lisää laadunseurantaa \*

	4	3	2	1	
Täysin samaa mieltä *	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Täysin eri mieltä

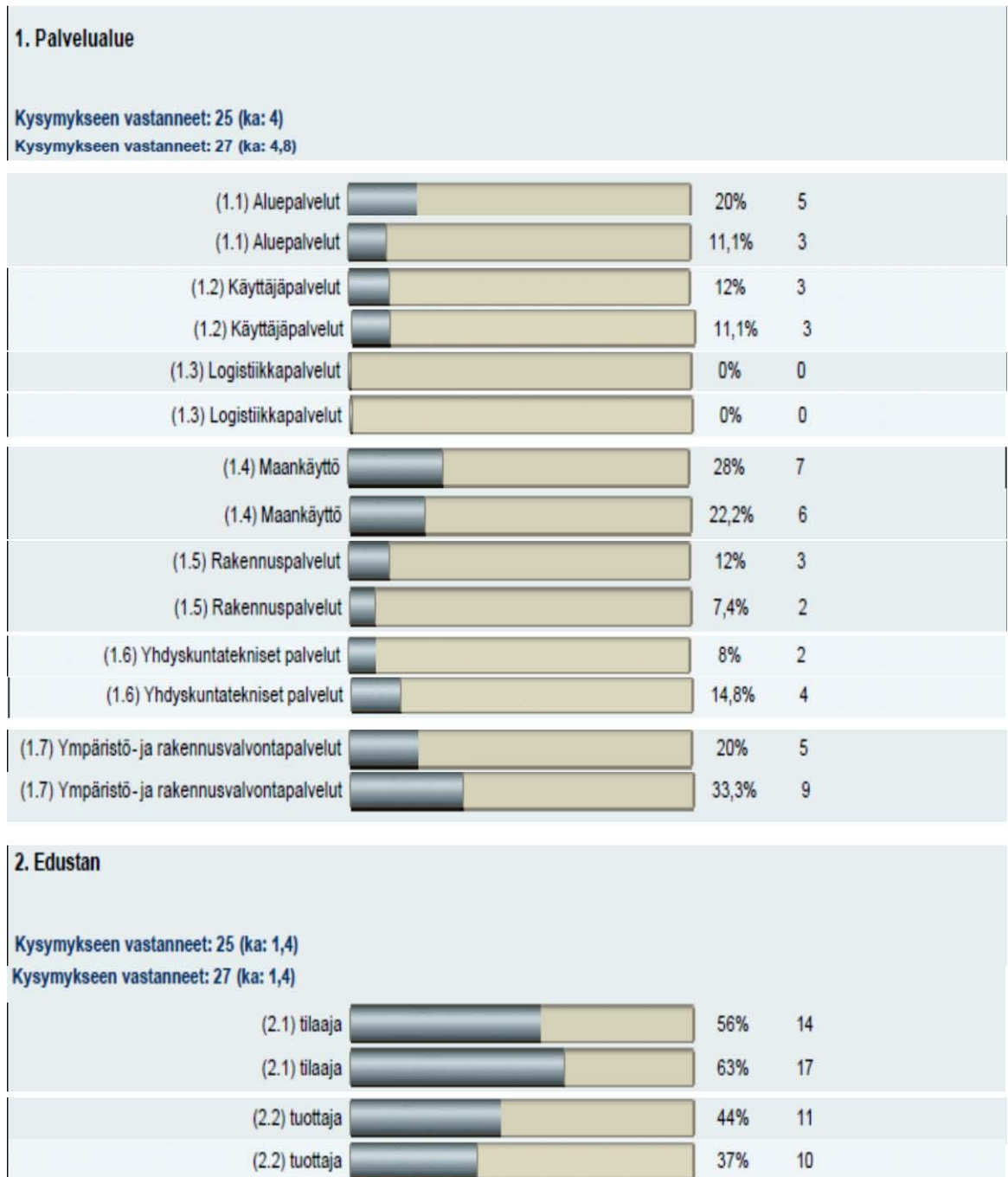
### 8) Avoin palaute

☐ Haluan lähettää vastaukset

Lähetä

Kuvio 8.1 Kouvola kyselylomake henkilöstölle

Tilaaajatuottajamallikyselyjen 1 ja 2 tulokset (ensin 1. ja sitten 2. vastaukset)



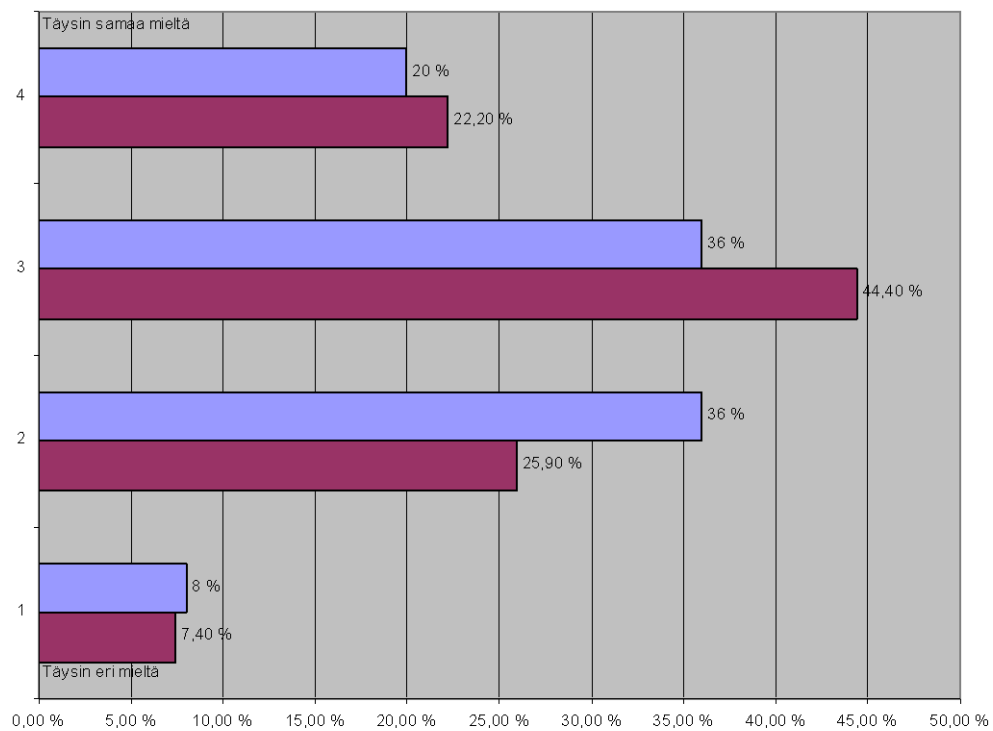
Kuvio 8.2 Kouvola henkilöstökyselyn vastaukset

### 3. Mielestäni paras Kouvolan organisaatiomalliksi olisi virasto-organisaatio

Kysymykseen vastanneet: 25

Kysymykseen vastanneet: 27

	4	3	2	1	
Täysin samaa mieltä (ka: 2,68; yht: 25)	20%	36%	36%	8%	Täysin eri mieltä
	5	9	9	2	
ka: 2,68; yht: 25	20%	36%	36%	8%	
	5	9	9	2	
	4	3	2	1	
Täysin samaa mieltä (ka: 2,815; yht: 27)	22,2%	44,4%	25,9%	7,4%	Täysin eri mieltä
	6	12	7	2	
ka: 2,815; yht: 27	22,2%	44,4%	25,9%	7,4%	
	6	12	7	2	



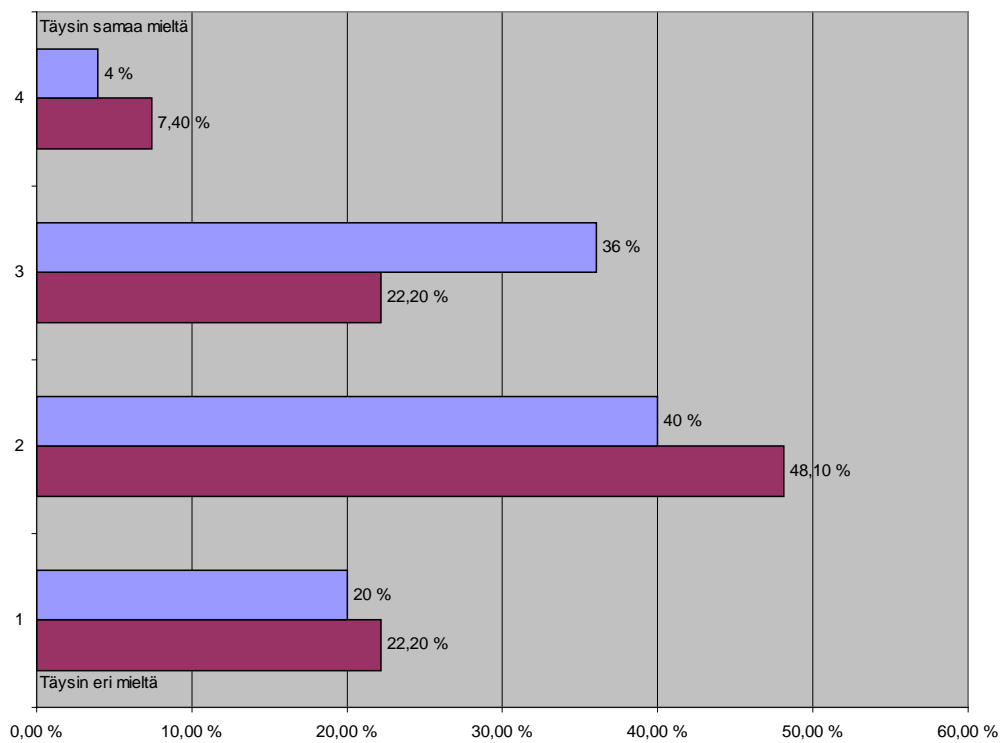
Kuvio 8.3 Kouvola henkilöstökyselyn vastaukset 2

#### 4. Mielestäni paras Kouvolan organisaatiomalliksi on tilaaja-tuottaja malli

Kysymykseen vastanneet: 25

Kysymykseen vastanneet: 27

	4	3	2	1	
Täysin samaa mieltä (ka: 2,24; yht: 25)	4%	36%	40%	20%	Täysin eri mieltä
	1	9	10	5	
ka: 2,24; yht: 25	4%	36%	40%	20%	
	1	9	10	5	
	4	3	2	1	
Täysin samaa mieltä (ka: 2,148; yht: 27)	7,4%	22,2%	48,1%	22,2%	Täysin eri mieltä
	2	6	13	6	
ka: 2,148; yht: 27	7,4%	22,2%	48,1%	22,2%	
	2	6	13	6	



Kuvio 8.4 Kouvola henkilöstökyselyn vastaukset 3

## 5. Tilaaja-tuottajamalli nostaa tuottavuutta

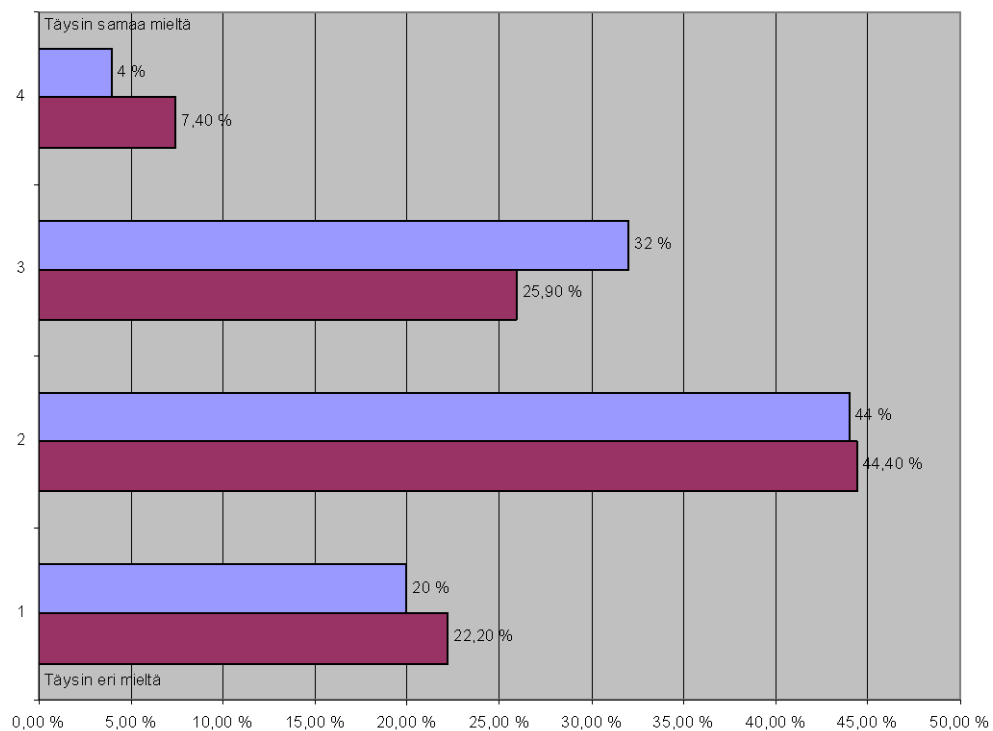
Kysymykseen vastanneet: 25

Kysymykseen vastanneet: 27

	4	3	2	1	
Täysin samaa mieltä (ka: 2,2; yht: 25)	4%	32%	44%	20%	Täysin eri mieltä
	1	8	11	5	
ka: 2,2; yht: 25	4%	32%	44%	20%	
	1	8	11	5	

	4	3	2	1	
Täysin samaa mieltä (ka: 2,185; yht: 27)	7,4%	25,9%	44,4%	22,2%	Täysin eri mieltä
	2	7	12	6	
ka: 2,185; yht: 27	7,4%	25,9%	44,4%	22,2%	
	2	7	12	6	



Kuvio 8.5 Kouvola henkilöstökyselyn vastaukset 4

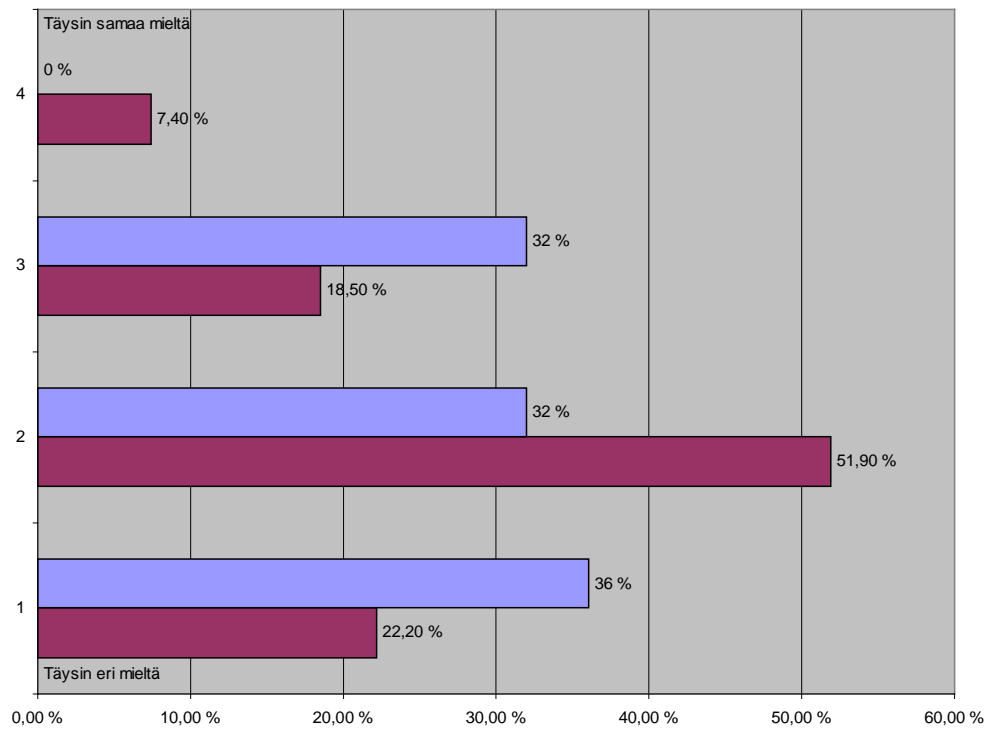


## 6. Tilaa- ja tuottajamalli pienentää toimintaan kohdistuvia kustannuksia

Kysymykseen vastanneet: 25

Kysymykseen vastanneet: 27

	4	3	2	1	
Täysin samaa mieltä (ka: 1,96; yht: 25)	0%	32%	32%	36%	Täysin eri mieltä
	0	8	8	9	
ka: 1,96; yht: 25	0%	32%	32%	36%	
	0	8	8	9	
	4	3	2	1	
Täysin samaa mieltä (ka: 2,11; yht: 27)	7,4%	18,5%	51,9%	22,2%	Täysin eri mieltä
	2	5	14	6	
ka: 2,11; yht: 27	7,4%	18,5%	51,9%	22,2%	
	2	5	14	6	



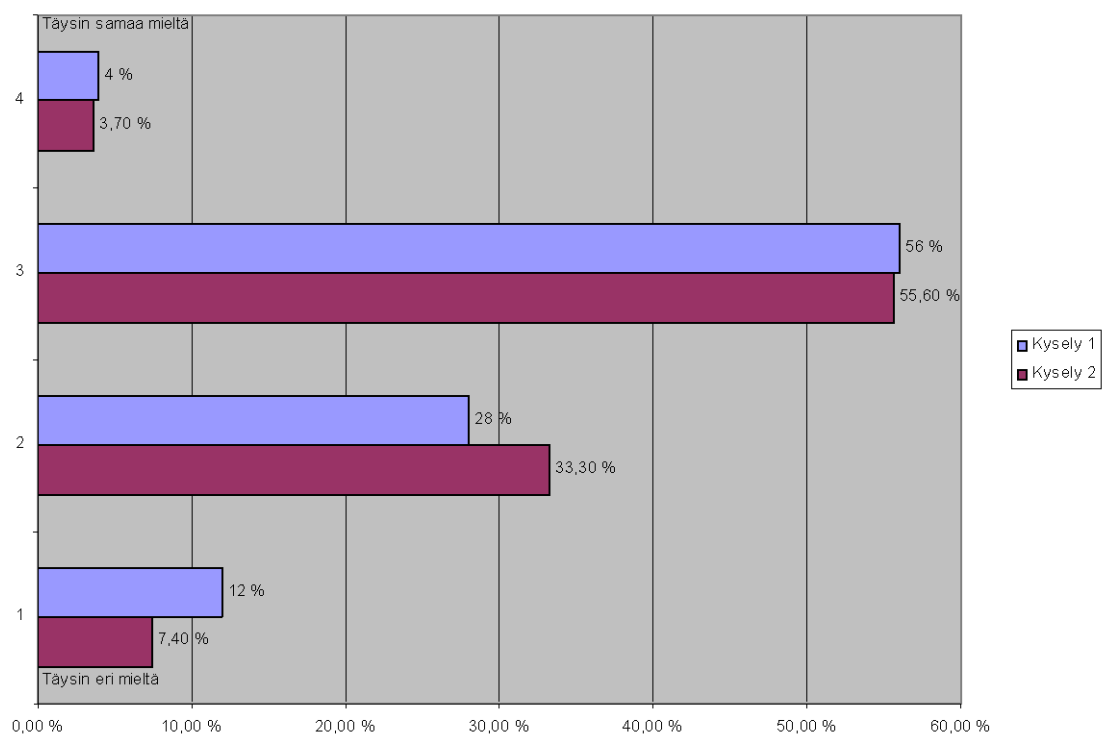
Kuvio 8.6 Kouvola henkilöstökyselyn vastaukset 5

## 7. Tilaaja-tuottajamalli lisää laadunseurantaa

Kysymykseen vastanneet: 25

Kysymykseen vastanneet: 27

	4	3	2	1	
Täysin samaa mieltä (ka: 2,52; yht: 25)	4%	56%	28%	12%	Täysin eri mieltä
	1	14	7	3	
ka: 2,52; yht: 25	4%	56%	28%	12%	
	1	14	7	3	
	4	3	2	1	
Täysin samaa mieltä (ka: 2,556; yht: 27)	3,7%	55,6%	33,3%	7,4%	Täysin eri mieltä
	1	15	9	2	
ka: 2,556; yht: 27	3,7%	55,6%	33,3%	7,4%	
	1	15	9	2	



Kuvio 8.7 Kouvola henkilöstökyselyn vastaukset 6

## 8. Avoin palaute

1. Tilaaja- ja tuottajaorganisaatioissa on johtajia selvästi enemmän kuin virasto-organisaatioissa. (15836024)
2. Mielestäni kaupunkimme on liian pieni mokoman laatikkoleikin leikkimiseen, tästähän on jo monessa kaupungissa luovuttu. Ei tällä saavuteta mitään etuja, vain kaksin jollei peräti kolminkertainen organisaatio. tietysti siirtymävaiheessa täytyi löytää töitä kaikille, mutta tulevaisuudessa tämä on syytä purkaa. Huom. viiden vuoden siirtymäaika!! (15836043)
3. Tilaaja-tuottajamallissa paljon päällekkäistä ja epäselvää toimintaa, asiat monimutkaistui, byrokratia lisääntyi huomattavasti, asukkaat/kuntalaiset etääntyvät. Paljon johtajia. (15991981)
4. Tilaaja-tuottajamalli ollut niin vähän aikaa käytössä että on vaikea antaa muuta palautetta kuin mutua! (15991976)
5. Oistin ykköskysymykseen itseni aluepalveluihin. Ongelam on sama myös Pepellä ja Antilla: ei löydy omaa palvelualuetta. Heikki (15858661)
6. Terve Hieman vaikeaa näin alkuvaiheessa ottaa kantaa kyseisiin asioihin. (15836039)
7. Tässä vaiheessa vaikea sanoa mikä malli olisi parempi. Tuottajan kannalta tilaaja tuottaja malli olisi parempi vaihtoehto. Tilaajan kannalta virasto organisaatio olisi kustannuksiltaan edullisempi koska palvelut saisi omakustannus hintaan. (15836042)
8. tilaaja-tuottajamalli toimii ainakin vielä melko tuottaja-vetoisena (15836031)
9. Ainakaan tällä hetkellä mikään ei toimi uudessa Kouvolassa. Alemmat päälliköt eivät ole kunnolla ohjeistettuja ja tämä näkyy päivittäisissä toiminnoissa. Eli mikään ei toimi ja näin ollen työtä suorittava henkilöstö kentällä on tuuliajolla! LIIAN NOPEASTI tehtiin yhdistyminen ilman kunnollista valmistelua. Toivottavasti kaikki muuttuu parempaan päin, koska Kouvolasta löytyy kyllä osaamista ja motivoituneita työntekijöitä jos heille vain annetaan mahdollisuus kehittää omaa työtään ja olosuhteita uudessa haastavassa tilanteessa. (15858727)
10. Tilaaja-tuottajamallissa tilaajan ja tuottajan väliset henkilösuhteet pitää olla kunnossa. Päinvastaisessa tapauksessa on helppo "piiloutua" omiin lokeroihinsa ja syytellä toista osapuolta. Näin ollen tilaajan ja tuottajan väliin syntyy muuri jolloin hedelmällistä yhteistyötä ei synny joka kuitenkin on tässä mallissa on kaiken a ja o. Virasto-organisaatioissa ollaan paremmin "saman katon alla" jolloin ongelmiin on helpompi puuttua eikä synny niin helposti "kahden kerroksen väkeä". (15991987)
11. En ole nähnyt yhtään sisäistä palvelusopimusta ja muutenkin tilaaja-tuottajamallista on vasta reilun kahden kuukauden kokemus joten aika vaikea tehdä vertailua. (15836021)

1. Tilaaja-tuottajamalli lisää byrokratiaa, hidastaa toimintaa (22027984)
2. No comments ! (22027995)
3. tilaaja-tuottaja malli olisi ollut helpompi toteuttaa jos samaan aikaan ei olisi ollut henkilöstölle myös muita sopeutumiseen vaikuttavia tekijöitä (kuntaliitos ja siihen liittyvät muut osattekijät)! (22027987)
4. Tuntuu jäykältä systeemiltä- (22027989)
5. Eipä muuta (22027981)
6. Nykyisellään organisaatio toimii enempikin tuotantovetoisena; ehkäpä jatkossa tilaajan rooli kasvaa. Organisatoorisesti vahvalta tuntuvan tilaajan töihin "karannut" työnjohtopuolelta liian paljon resursseja. Hallintopalveluita työnnetään liikaa työnjohdon tehtäväksi. (22028011)
7. Tilaaja/ tuottajamalli on vielä kehitysvaiheessa. Teknisellä sektorilla malli "jalostuu". Tuotanto =liikelaitos edelleen "yritysmuotoon". Käsitteäkseni tähän suuntaan edetään situmukaan kun ikärakenne ja muut poliittiset vaikuttimet poistuvat. € konsultoi. (22028004)
8. Tilaaja-tuottajamalli ei välttämättä näy rakennusvalvonnan päivittäisissä toiminnaa kovinkaan selvästi. (22027992)
9. Ei kommentoitavaa (22027986)
10. ? (22027964)
11. Ei ollut sopivaa ruutua, niin laitoin itseni aluepalveluihin. Heikki (22027965)
12. Tilaaja-tuottajamalli kovin jäykkä, osin byrokraattinenkin. (22027962)
13. Asia on mielestäni vielä aika uusi, eikä vertailua voi oikein suorittaa mihinkään muuhun malliin. (22028009)
14. Tilaaja-tuottaja malli hankaloittaa käytännön toimintaa. Toiminnan toteuttamiseen tulee käytännön tasolla viiveitä. Tuotannon toimenpiteet tekemiselle vaativat tilaajan nopean tilanne arvioinnin ja tuotannolta suoritteen tilaamisen. Rajapintojen tarkka rajaaminen ja tapauskohtaisesti, määrättyjen toimintojen suora tilaaminen tuotannolta, saattaisi helpottaa liikaa byrokratiaa. Ei ole helppo rakentaa täysin aukotonta ja toimivaa, Tilaaja-tuottaja organisaatiota. (22027991)
15. Tilaaja -tuottajamalli tuntuu vielä vieraalta ja kankealta (22027988)
16. Kuntien yhdistymisestä kulunut vasta vajaa vuosi ja yhdistymiseen on liittynyt paljon organisaatiomallista riippumattomia muutoksia. Tämän vuoksi tilaaja-tuottaja mallin toimivuuden arviointi vaikeaa. (22027982)
17. jep (22027971)
18. Nykyisessä organisaatiossa asiakkaat kärsivät eniten. Asioiden käsittely hidastuu, ei tiedetä missä vaiheessa asiat ovat ja kuka niistä käsittelee kulloinkin. (22027960)
19. Perinteinen hallintomalli pitkälle viedyllä päätösvallan delegoinnilla on sekä tehokkaampaa, että taloudellisempaa. Luottamusmiehet päättää suurista linjoista ja virkamiehet / toimenhaltijat toteuttavat ko. päämääriä. Tämän päivän malli (kouvolassa) on byrokraattista, tehontä ja ahdistavaa. (22027994)
20. Hyvää Joulua! (22027967)
21. Tilaaja-tuottaja malli sopii varmasti joillekin toimialoille tai toimintoihin, mutta koko kaupungin organisaationa vähän epäilyttää. (22028008)
22. Koen ainakin tällä hetkellä tilaaja -tuottaja mallin sekavaksi. (22027999)
23. . (22027985)
24. Homma toimii (22028007)
25. Ko malli on kehitetty ylimääräisten johtajien sijoittamista varten. (22027997)
26. Kunnan koko ehkä pieni malliin (22028001)
27. tilaaja.tuottajamalli on ns.kyttäjämalli , jossa aikuisia ihmisiä koetetaan manipuloida kuin alaikäisiä lupailemalla mitalleja tai hymyileviä merkkejä palautekirjaan. Ylityökorvauksia korvaavilla merkeillä voi vuoden lopuksi lunastaa itselleen tuulipuvun. Saneerauksella uhatun henkilöstön on järkevintä ajaa yksilöllistä etua tai osaston etua kokonaisuuden kustannuksella sen sijaan että jokainen kokisi olevansa valtuutettu toimimaan yhteiseksi hyväksi.vastoin vallitsevaa liikelatoudellista johtamismallia vaara ei vapauta parhaita voimia, vaan johtaa pakkoneuroottiseen kontrollikulttuuriin. (22027977)

Kuvio 8.8 Kouvola Avoin palaute henkilöstökyselyssä

## 9 YHTEENVETO JA PÄÄTELMÄT

Tilaaja-tuottajamalli on uudenlainen tapa organisoida kunnan palvelutuotanto ja tuottaa palveluita sekä selkiyttää politiikan ja hallinnon välisiä suhteita. Oleellista on se, että tilaajaorganisaatio ja palvelujentuottajayksikkö erotetaan toisistaan. Perusmallissa tilaaja arvioi kuntalaisten palvelutarpeet ja tilaa verorahoilla rahoitettavat palvelut tuottajilta. Ne voivat olla kunnan omia yksiköitä, kolmannen sektorin toimijoita, yrityksiä tai muita julkisia organisaatioita. Tilaaja-tuottajamallissa kunta toimii ennen kaikkea palvelujen järjestäjänä, mutta on edelleen vastuussa palvelujen saatavuudesta ja niiden turvaamisesta. Kunta voi olla palvelujen tuottaja tai pelkkä tilaaja, mutta myös omistaja ja rahoittaja. Myös kuntalainen voi toimia tilaajana ja maksajana, kuten vesihuollossa. Tällöin kunta toimii tuottajan eli kunnallisen vesilaitoksen omistajana.

Tilaaja-tuottajamalli uudistaa käytännössä ennen kaikkea johtamista. Sen soveltamista rajoittaa muun muassa se, että kaikilla toimialoilla ei ole palvelutarjontaa. Teknisellä toimialalla ei kokemuksen mukaan ainakaan suuremmin ole tätä ongelmaa. Nykylainsäädäntö myös rajoittaa mahdollisuuksia kilpailuttaa tarjouksia uudelleen yritysten tapaan, ja mielestäni tämä osaltaan aiheuttaa joissain tapauksissa kohtuutontakin hintojen nousua julkisen sektorin rakennuttamisessa. Lisäksi osan palveluista katsotaan olevan sellaisia, jotka kunnan tulee vastaisuudessakin tuottaa jo lainsäädännön johdosta itse, esimerkiksi rakennusvalvonta. Lisäksi on muistettava, että kuntasektorin henkilöstöllä on sellaista osaamista, jota yksityisellä puolella ei ole, joten osa toiminnasta on tältäkin osilta omaa tuotantoa myös jatkossakin.

Kouvolan tilaaja-tuottajamallin käyttöönotossa on noussut esille samoin kuten muuallakin, että entistä tarkemmin pitäisi pystyä määrittelemään se tuote, palveluketju tai yksittäinen palvelu, josta tarjous pyydetään. Sekä tilaajan että tuottajan tulee ymmärtää sisällöt ja hinnoitteluperusteet samalla tavalla. Tämä menettely onnistuu ainoastaan määrittelemällä prosessit (toimintaketjut), joista valmis tuote syntyy. Samoin on löydettävä selkeät mittarit kaikille palveluille, joita tuotetaan vain tällaisella menettelyllä, jotta saadaan tuotteet ja hinnat lä-

pinäkyviksi ja samalla tarkka talouden seuranta. Prosessien ja tuotteistamisen jälkeen on helppo laatia palvelusopimukset tilaajan ja tuottajan välille, kun molemmat osapuolet tietävät, mitä tilataan ja millä hinnalla. Kouvolassa on tehty tuotannon pääprosessit (alueiden hoito ja puhtauspalvelut) pilottihankkeessa ja laadittu palvelusopimukset jo viime vuonna. Tänä vuonna, kun tekninen tuotanto aloittaa liikelaitoksena, asettaa se kunnalle entistä suuremmat velvoitteet laatia prosessit ja tuotteistaa koko palvelutuotanto. Annettua nettobudjettia tullaan seuraamaan erityisen tarkkaan niin tilaajan, konsernihallinnon kuin tuotannon omastakin puolesta.

Talousarvio vuodelle 2009 laadittiin kuuden kunnan 2008 toteutuman perusteella tehdyllä arviolla. Nyt, kun vuoden 2009 tilinpäätös tätä kirjoitettaessa ei ole vielä valmistunut, näyttää kuitenkin siltä, että talousarvion laadinnassa on onnistuttu varsin hyvin. Koko toimialan yhteenlaskettu budjetti tulot ja menot yhteenlaskettuna näyttää noin 98 %:n toteutumaa. Jatkossa onkin ensiarvoisen tärkeää saada kaikki palvelut tuotteistettua ja palveluille mittarit. Hinnat ja kunnan välineet talouden seurantaan. Uskonkin, että kuntaliitoksen ja valitun organisaation tuomat säästöt alkavat näkymään vasta tulevina vuosina. Vasta silloin tulevat valitun strategian mukaiset toimenpiteet, uusi teknologia, hukan poisto, eläköitymisen, toimintojen tiivistäminen hyödyt näkymään niin toiminnassa kuin taloudessakin. Lisäksi on muistettava kuntaliitoksiin lainsäädännön mukaan sisältyvä henkilöstön viiden vuoden työsuhdeturva, joka osaltaan säätelee taloudenkin suhteen tehtäviä päätöksiä ja toimenpiteitä.

Päästäksemme asetettuihin tavoitteisiin olemme aloittaneet myös koko tuotannon kuin tilaajankin osalla Laatukeskuksen EFQM-itsearviointiin perustuvan toiminnan kehittämisen. Tämän arvioinnin avulla löydetään palvelualueiden vahvuudet sekä kehittämisalueet. Vahvuuksiin panostetaan erityisesti eikä niinkään kehittämisalueisiin eli heikkouksiin.

## **Analyysi tutkimustuloksista**

Työhöni liittyvistä tutkimustuloksista Efekon tekemässä yhdyskuntateknisiä palveluja koskevan asiakastyytyväisyyskyselyn perusteella voidaan todeta, että vuoden 2008 kyselyssä, johon oli otettu mukana kaupunkikunnat Kouvola, Kuusankoski ja Anjalankoski, ja vuoden 2009 kyselyssä, jossa oli mukana koko kuuden kunnan muodostama Kouvola, ei ollut tapahtunut mitään merkittävää eroa huonompaan suuntaan. Päinvastoin jollain osa-alueilla oli tapahtunut muutosta parempaan, mikä on mielestäni hyvä tulos, ottaen huomioon erittäin haasteellisen tilanteen vuodenvaihteessa 2009 aloittaessamme uudella yhdistyneiden kuntien henkilöstöllä hoitamaan uuden Kouvolan yhdyskuntateknisiä palveluja.

Omassa henkilöstölle tekemässäni kyselyssä, joka tehtiin satunnaisotannalla kahdessa vaiheessa koko teknisen toimialan henkilöstölle, voidaan puolestaan havaita niitä tulevaisuuteen kohdistuvia pelkoja ja epävarmuuksia, mitä näin suuri muutos henkilöstölle aiheuttaa. Käsitemuutokset tuntuvat aiheuttavan näin aluksi ongelmia niin henkilöstön kuin kuntalaistenkin keskuudessa - ei oikein olla selvillä, missä roolissa kaupunki milloinkin esiintyy. Keskustelua henkilöstön asemasta on käyty samoin painotuksin kuin muissakin kaupungeissa. Tosin vastuuta uudistusten onnistumisesta vyörytetään esimiestyötä tekeville, ja juuri heidän osaamiseensa katsotaan välttämättömäksi panostaa. Näin on Kouvolassa toimittukin. Huolta herättää se, että aiemmin hyviksi havaituista käytännöistä on jouduttu uusissa organisaatioissa luopumaan. Toisaalta, kun työt joudutaan miettimään uudelleen, on mahdollista luoda uusia entistä parempia käytäntöjä.

Kyselyssäni voi kuitenkin vastausten perusteella todeta, että henkilöstö on toisessa kyselyssä suhtautunut virasto-organisaatioon kielteisemmin, mutta toisaalta myös tilaaja-tuottajamalliin samalla tavalla. Tulokset osoittavat mielestäni sitä hämmennystä, jota henkilöstö vielä kokee muutoksen johdosta. Uudet toimintamallit on nähtävä myös mahdollisuuksina. Tilaaja-tuottajamalli ei sinällään ole tehokas ja taloudellinen. Huonosti toteutettuna se voi päinvastoin aiheuttaa

lisäkustannuksia. Tämän osoittavat kansainväliset esimerkit Englannissa ja Ruotsissa. Pelkistettynä kyse on järkipäisestä organisaatiouudistuksesta, uusista rakenteellisista ja prosessuaalisista järjestelyistä, ei muusta. Mitään uudistusta ei saada aikaan, jos ihmiset, joita se koskee, eivät ole yhdessä rakentamassa perustaa uudelle toimintatavalle. Siksi tilaaja-tuottajamallin onnistuminen edellyttää henkilöstön ja johtajiston vuoropuhelua, yhteisten näkemysten rakentamista, opiskelua ja uusien toimintamallien näkemistä myös mahdollisuuksina.

## KUVIOT

- Kuvio 3.1 Hierarkinen toimintatapa, s. 9  
Kuvio 3.2 Tilaaja-tuottajamallin peruselementit, s. 12  
Kuvio 3.3 Tilaaja-tuottaja ja omistaja-tuottajavaihtoehdot, s. 13  
Kuvio 3.4 Periaatteelliset palvelujen tuottajayksiköt, s. 17  
Kuvio 3.5 Funktiot ja prosessit palvelujen järjestämisessä, s. 19  
Kuvio 3.6 Tuotteen kustannusrakenne tilaaja-tuottajamallissa, s. 24  
Kuvio 5.1 Kouvola 2009 organisaatorakenne, s. 32  
Kuvio 5. 2 Kouvola: Teknisen ja ympäristötoimialan organisaatio, s. 33  
Kuvio 6.1 Kouvola kaupungin strategia, s. 34  
Kuvio 7.1 Jyväskylä kaupungin organisaatio 2005, s. 44  
Kuvio 7.2 Jyväskylä yhdyskuntatoimen tilaaja-organisaatio, s. 47  
Kuvio 7.3 Jyväskylä teknisen toimen tuotanto-organisaatio, s. 48  
Kuvio 8.1 Kouvola kyselylomake henkilöstölle, s. 52  
Kuvio 8.2 Kouvola henkilöstökyselyn vastaukset, s. 53  
Kuvio 8.3 Kouvola henkilöstökyselyn vastaukset 2, s. 54  
Kuvio 8.4 Kouvola henkilöstökyselyn vastaukset 3, s. 55  
Kuvio 8.5 Kouvola henkilöstökyselyn vastaukset 4, s. 56  
Kuvio 8.6 Kouvola henkilöstökyselyn vastaukset 5, s. 57  
Kuvio 8.7 Kouvola henkilöstökyselyn vastaukset 6, s. 58  
Kuvio 8.8 Kouvola Avoin palaute henkilöstökyselyssä, s.59

## TAULUKOT

- Taulukko 7.1 Tilaaja-tuottajamallin analyysikehikko, s. 39  
Taulukko 7.2 Palveluiden tilaajat ja tuottajat Jyväskylän kaupunki 2005, s.45  
Taulukko 7.3 Jyväskylä tilaaja-tuottajamallin analyysi, s. 50



## LÄHTEET

Campbell, H. & Brown, R. 2003 Benefit-Cost Analysis. Financial and Economic Appraisal using Spreadsheets. Cambridge University Press: Cambridge.

Eisenhardt, K. 1989 Agency Theory: An Assessment and Review. Academy of Management Review 1989, Vol. 14, nro 1.

Haatainen, J. 2003 Bussiliikenteen kilpailuttamisen henkilöstövaikutukset. Tutkimuskohteena pääkaupunkiseudun bussiliikenne. Tampereen yliopisto, Hallintotieteiden laitos, sarja A nro 31: Tampere.

Jensen, W. 1997 Contracting Out Building Cleaning Services at the National Hospital of Denmark. Teoksessa Contracting Out Government Services. Best Practice Guidelines and Case Studies. OECD 1997.

Johnsen, Å., Meklin, P., Oulasvirta L. & Vakkuri, J. 2004 Governance structures and contracting out of municipal audit in Finland and Norway. Financial Accountability & Management, 20(4), November 2004.

Kallio O. Martikainen JP., Meklin P., Rajala T. & Tammi J. Kaupungit tilaajina ja tuottajina. 2006 Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy-Juvenes Print.

Kuntajakolaki 1196/1997.

Kuntalaki 17.3.1995/365.

Kähkönen, L. Näennäismarkkinoiden tehokkuus - teoria ja käytäntö.

Kunnallistieteellinen Aikakauskirja 3/2002.

Laherto A. 2009 Tilaajan ja tuottajan palvelusopimukset. Sopimusluonnos yhdyskuntatekniikan ja aluepalveluiden välillä 2009 Kouvolan kaupunki.

Le Grand, J. & Bartlett, W. (eds.) Quasi-Markets and Social Policy. MacMillan Press LTD: Hong Kong.

Martikainen J. & Meklin P. 2004 Oulun ydinkunta-palvelukuntamalli. Kunnallisen palvelutuotannon turvaaminen. Oulun kaupunkisuunnittelu. Sarja B 41: Oulu.

Martikainen J., Meklin P., Oulasvirta L. & Vakkuri J. 2002 Kunnallisen tilintarkastuksen ulkoistaminen. Kuntien näkemyksiä tarkastuksesta, sen lisäarvosta ja kehittämistarpeista. Tampere University Press: Tampere.

Miettinen H.. Tutkimuksia 345 2009 Yhdyskuntatekniset palvelut 2009, kyselytutkimuksen tulokset 15 kunnassa FCG Efeco Oy.

Oulasvirta, L. 1994 Uusi organisaatioiden taloustiede ja kunnallishallinnon tutkimus. Teoksessa Ari-Veikko Anttiroiko (toim.) Kunnallishallinto & politiikan taloustiede. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Julkaisuja 1/1994: Tampere.

Möttönen, S. 2001 Virastosta tuli palvelukeskus. Kunnallisen organisaation muutostarina. PS-Kustannus: Juva.

Rieppula E. Kouvola 2009 Paras hankkeen osana ERI Consulting.

Siverbo, S. 2004 The Purchaser-provider Split in Principle and Practice: Experiences from Sweden. Financial Accountability & Management. Vol. 20 No 4. November 2004.

Vakkuri, J., Meklin, P., & Oulasvirta, L. (2003). Emergence of Markets – Institutional Change of Municipal Auditing in Finland. Paper presented at Nordic Conference on Business Studies, track Public Management and Public Sector Reforms, Reykjavik, Iceland, August 14-16, 2003.

Vakkuri J. & Meklin P. (2001) Taloudellinen näkökulma projektiarvioinnissa. Artikkeliteoksessa Pirkko Vartiainen (toim.) Näkökulmia projektiarviointiin. Tasapainottelua taloudellisessa, hallinnollisessa ja sosiaalisessa kontekstissa.

## **ASIAKASTYYTYVÄISYYSKYSELY YHDYSKUNTATEKNISET PALVELUT 2009/FCG EFEKO OY/HEIKKI MIETTINEN**

Tämän kyselyn on tehnyt FCG Efeko Oy 15 kunnassa, joista yksi on uusi Kouvola. Kouvolan tulokset vuosilta 2006 ja 2008 ovat Anjalankosken, Kouvolan ja Kuusankosken yhteenlaskettuja tuloksia. Näin tuloksista on nähtävissä miten kuuden kunnan yhdistyminen yhdeksi Kouvolan kaupungiksi on onnistunut. v. 2009 tuloksien mukaan. Samoin vertailukunnaksi valitsemani Jyväskylän tulokset on esitelty.

### **1 Johdanto**

#### **1.1 Selvityksen taustaa**

Tämän tutkimusasetelman mukainen selvitys asukkaiden teknisiä palveluita koskevista mielipiteistä toteutettiin ensimmäisen kerran vuonna 1992. Sen jälkeen tutkimus on toteutettu vuosina 1996, 1998, 2000, 2002, 2004, 2006, 2007 ja 2008. Tutkimus on osa aiemmin käynnistynyttä TEKPA -projektia, jonka keskeinen tavoite on ollut teknisen sektorin tuloksellisuuden mittaamisjärjestelmän kehittäminen.

Kysely tehdään parillisina vuosina laajalla lomakkeella ja parittomina vuosina, kuten tällä kerralla, suppeammalla lomakkeella.

Tutkimuksessa oli nyt mukana 15 kuntaa, joista kaikki ovat olleet mukana aikaisemmissa tutkimuksissa, joihin olen valinnut vain Kouvolan ja Jyväskylän tuloksia. Vastaajiksi valittiin henkilöt väestörekisterikeskuksen luvalla väestötietojärjestelmästä. Kyselylomake postitettiin suomen- ja ruotsinkielisenä vastaajiksi valituille henkilöille huhti-toukokuussa 2009. Kaikille vastaajille lähetettiin aktivointikirje, jossa jo vastanneita kiitettiin vastaamisesta ja vastaamattomia pyydettiin vastaamaan.

Raportti on jaettu katuja, puistoja, jätehuoltoa, vesi- ja viemärihuoltoa ja palo- ja pelastustoimea koskeviin lukuihin.

Osa seuraavassa raportoitavista tuloksista perustuu useampien kysymysten yhdistämisen nojalla laskettuihin summa-muuttujiin. Kaikki asteikot on indeksoitu välillä 1-5 siten, että neutraalin arvon 3 alle jäävät arvot osoittavat kielteistä ja sen yläpuolelle asettuvat arvot myönteistä suhtautumista. Tiedottaminen jaettiin siis kahteen osaan. Muutosten vuoksi vesihuollon tiedotuksesta ei esitetä aikaisempaa vertailutietoa.

## 1.2 Otos ja vastaukset

Tutkimuskunnat valitsivat itse otoskoon. Vastaajat valittiin satunnaisesti yli 18-vuotiaista henkilöistä. Kaikkiaan postitettiin 13 200 suomen- ja ruotsinkielistä lomaketta takaisin saatiin 5 677 vastausta. Vastausprosentti koko aineistossa oli siten 43 %.

Kyselyn palauttaneista 55 % oli naisia ja 45 % miehiä. Vastanneista 28 % asui kaupungin tai kunnan keskustassa, 56 % lähiössä tai taajamassa ja 16 % haja-asutusalueella. Omakoti- tai paritalossa asui 53 %, rivitalossa 15 %, kerrostalossa 31 % ja muun tyyppisessä talossa 1 % vastaajista.

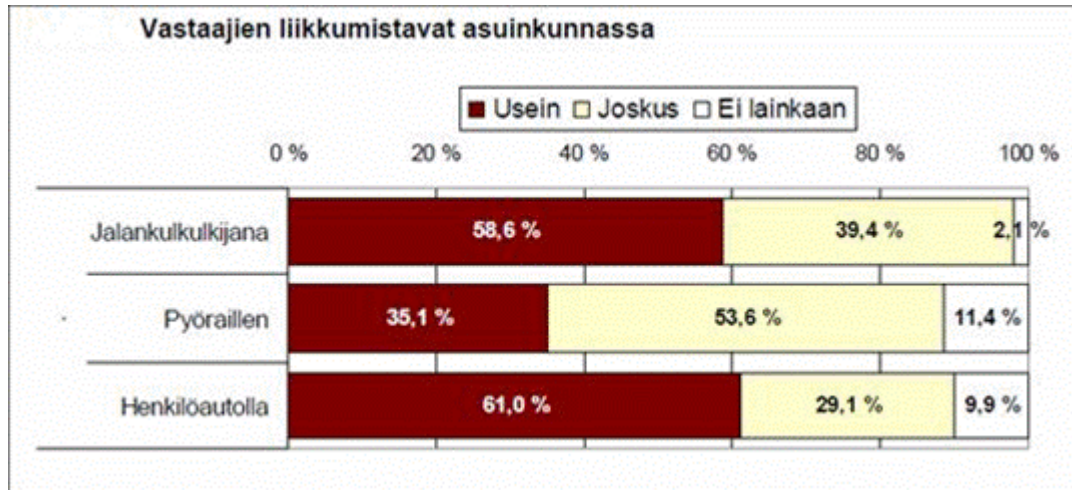
Taulukko 1.1 Vastausaktiivisuus Efecon kysely

Kunta	Otos	Vastaukset	Vastaus-%
Joensuu	1500	686	46 %
Jyväskylä	1000	480	48 %
Kotka	500	207	41 %
Kouvola	1500	629	42 %
Kuopio	1000	455	46 %
Lappeenranta	500	217	43 %
Naantali	300	127	42 %
Oulu	1000	372	37 %
Paimio	300	132	44 %
Pori	1000	446	45 %
Raahe	500	224	45 %
Raisio	600	269	45 %
Turku	1500	605	40 %
Vaasa	1000	430	43 %
Ylöjärvi	1000	427	43 %
<b>Kaikki</b>	<b>13200</b>	<b>5706</b>	<b>43 %</b>

Kouvolalle on laskettu myös osa-alueittaiset tulokset postinumeroiden perusteella. Kouvolan tulokset 2006 ja 2008 ovat Anjalankosken, Kouvolan ja Kuusankosken yhteenlaskettuja tuloksia. Jyväskylän tulos vuonna 2008 on kaupungin ja mlk:n yhteenlaskettu tulos, vuoden 2006 tulos on kaupungin tulos.

### 1.3 Vastaajien käyttäjäroolit

Vastaajilta kysyttiin toista kertaa miten he käyttävät asuinkunnassa katuja ja niiden yhteydessä olevia jalankulku- ja pyöräteitä. Asteikko oli viisiportainen, alla olevassa kuviossa luokat Harvoin, Joskus ja Melko usein on yhdistetty luokaksi Joskus. Yli puolet oli käyttänyt liikenneväyliä usein jalankulkijana sekä henkilöautolla ja yli kolmasosa pyöräillen.

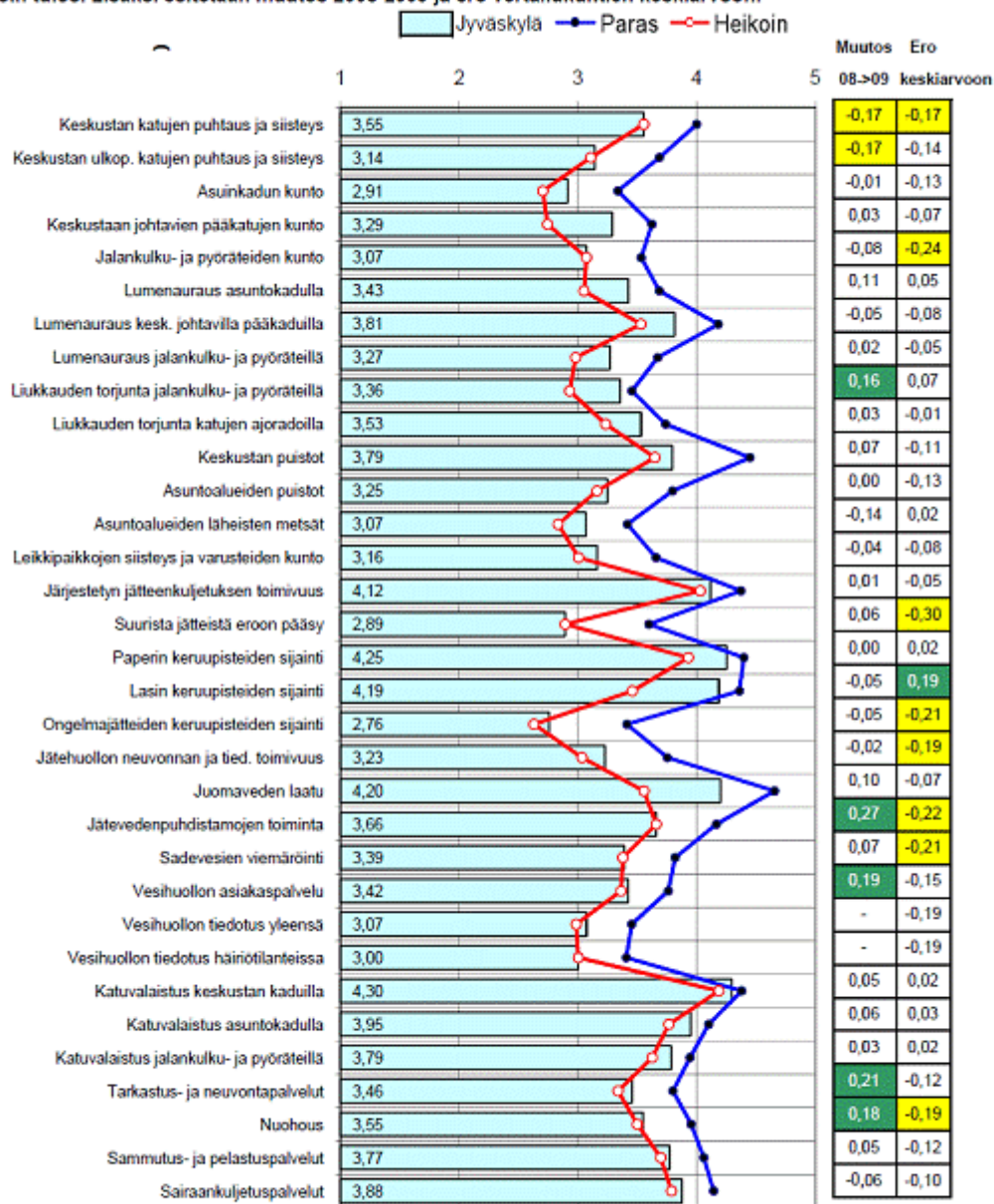


Kuvio 1. Liikkumistavat Efecon kysely

## 2 Yhteenveto tuloksista/Jyväskylä

Seuraavassa on esitetty palvelutyytyväisyyttä kuvaavat tulokset Jyväskylässä verrattuna muiden kuntien parhaaseen ja heikoimpaan tulokseen. Lisäksi esitetään muutos 2008->2009 ja ero vertailukuntien keskiarvoon.

Jyväskylän tulos kysymyksittäin vuonna 2009. Vertailussa muiden mukana olleiden kuntien paras ja heikoin tulos. Lisäksi esitetään muutos 2008-2009 ja ero vertailukuntien keskiarvoon.



Vertailutulos vuodelta 2008 on Jyväskylän ja Jyväskylän ml:n yhteenlaskettu tulos.

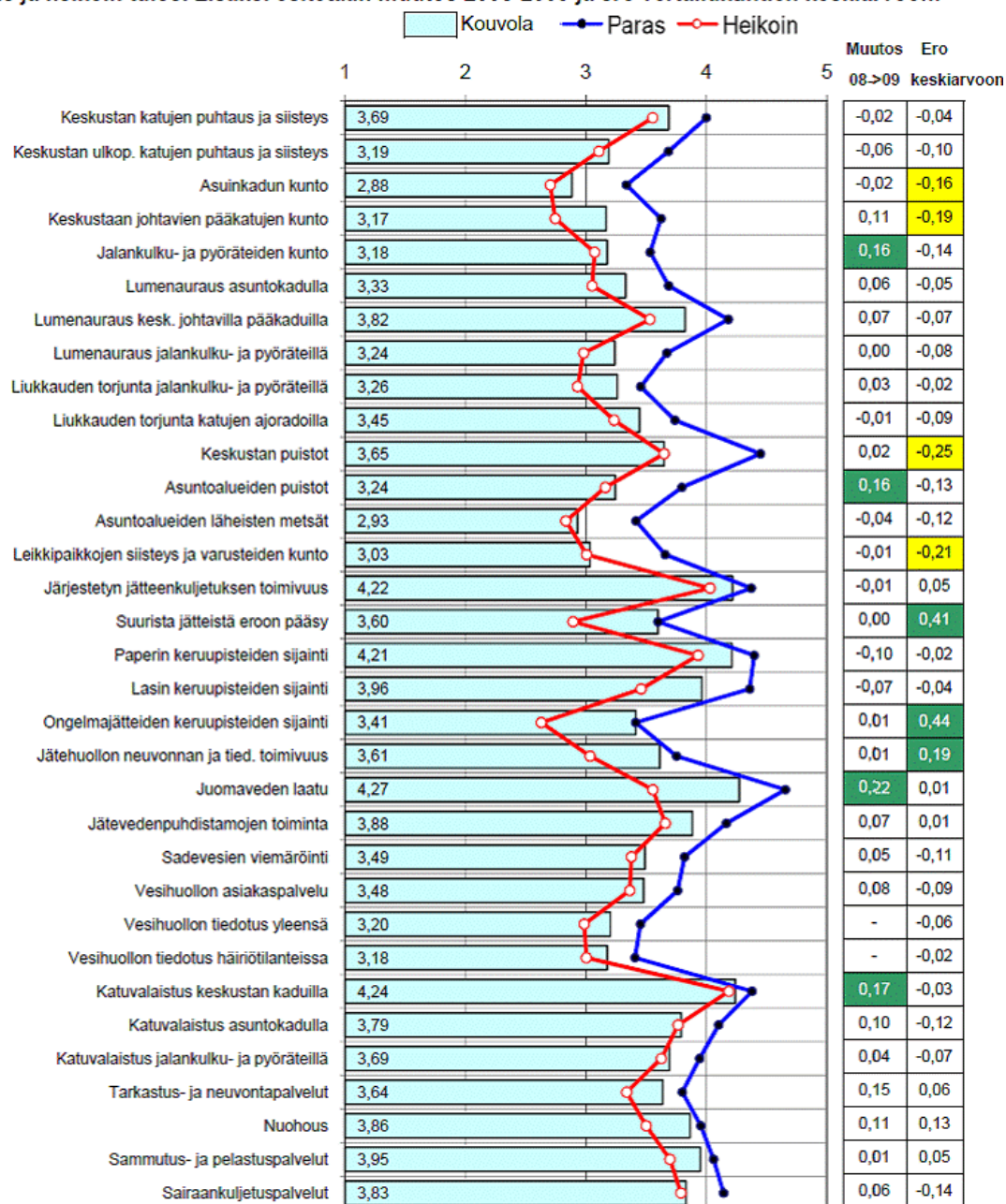
muutos tai ero  $\geq 0,15$   
muutos tai ero  $\leq -0,15$

Kuvio 2.1 Jyväskylän tulos Efecon kysely

## 2.1 Yhteenveto tuloksista/Kouvola

Seuraavassa on esitetty palvelutyytyväisyyttä kuvaavat tulokset Kouvola verrattuna muiden kuntien parhaaseen ja heikoimpaan tulokseen. Lisäksi esitetään muutos 2008->2009 ja ero vertailukuntien keskiarvoon.

**Kouvolan tulos kysymyksittäin vuonna 2009. Vertailussa muiden mukana olleiden kuntien paras ja heikoin tulos. Lisäksi esitetään muutos 2008-2009 ja ero vertailukuntien keskiarvoon.**



Kouvolan vertailutulos vuodelta 2008 on Anjalankosken, Kouvola ja Kuusankosken yhteenlaskettu tulos.

muutos tai ero >0,15  
muutos tai ero <-0,15

Kuvio 2.2 Kouvolan tulos Efecon kysely

### 3 Kadut

Katujen hoidon ja kunnossapidon tehtävät vaihtelevat suuresti vuodenaikojen mukaan ja siten niitä on käsiteltävä itsenäisinä osa-alueinaan. Katujen auraus ja liukkauden torjunta liittyvät talvikunnossapitoon, kun taas muut tässä käsiteltävät seikat voivat koskea yhtä hyvin kesä- kuin talviaikaakin.

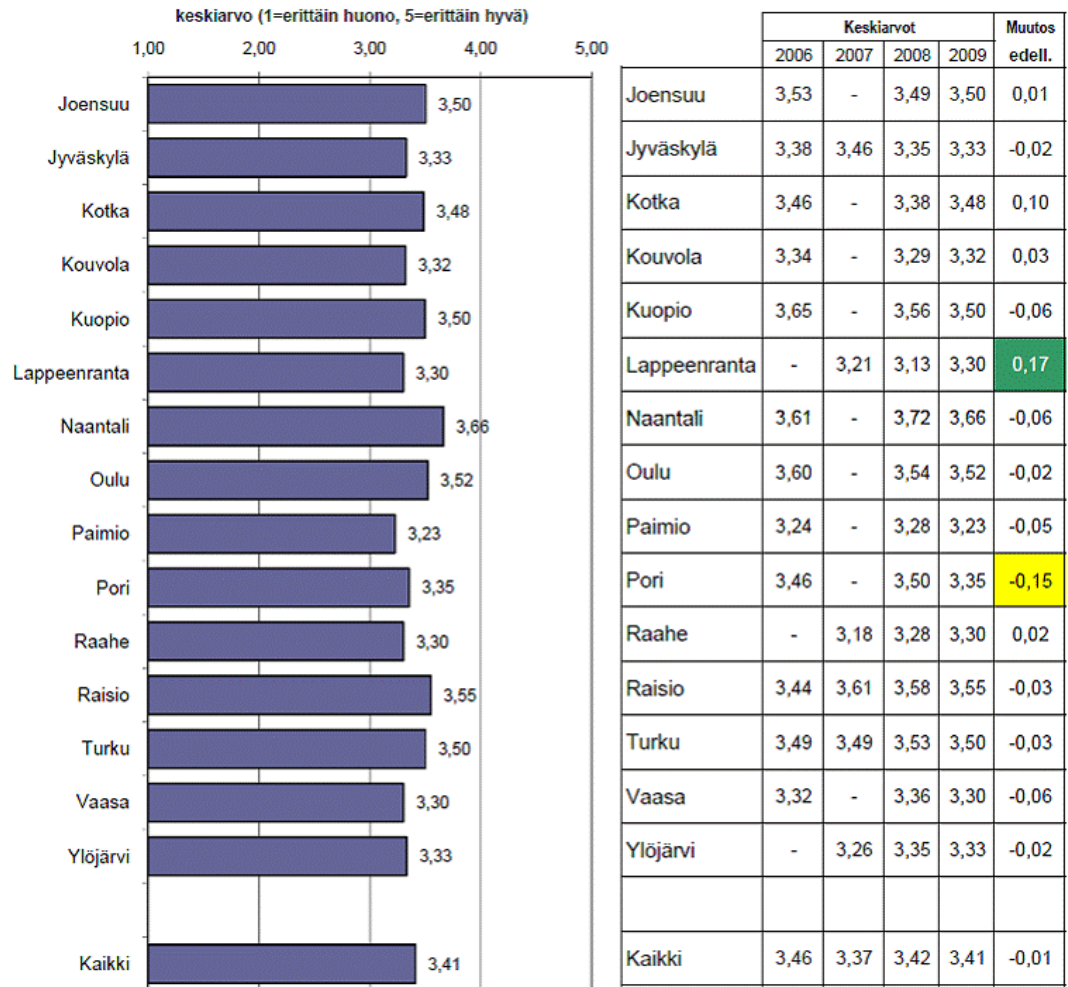
Kaduista kokonaisuutena sekä katujen talvihoidosta tehtiin summa-muuttujat. Katujen talvihoitoa koskevassa muuttujassa olivat mukana kysymykset nro 6 - 10. Katujen hoitoa kokonaisuudessaan käsittelevässä asteikossa olivat edustettuna kaikki katujen hoitoon liittyvät osa-alueet eli kysymykset nro 1 - 10.

Molemmat muuttujat indeksoitiin välille 1 - 5. Indeksien arvo 5 tarkoittaa erittäin hyvää liikenneväylien tai muiden asioiden hoitoa. Indeksien arvo 1 puolestaan tarkoittaa erittäin huonoa hoitoa. Neutraalia suhtautumista kuvaa arvo 3. Raportissa talvihoidon indeksistä käytetään nimitystä katujen talvihoito -mittari ja kaikki katujen hoidon osa-alueet sisällään pitävästä indeksistä nimitystä liikennealueiden ylläpito -mittari.

Seuraavan sivun kuvassa esitetään liikennealueiden ylläpito -mittarin tulos. Se oli paras Naantalissa, Raisiossa ja Oulussa.



Kuvio 3.1 Liikennealueiden ylläpito -mittari vuonna 2009

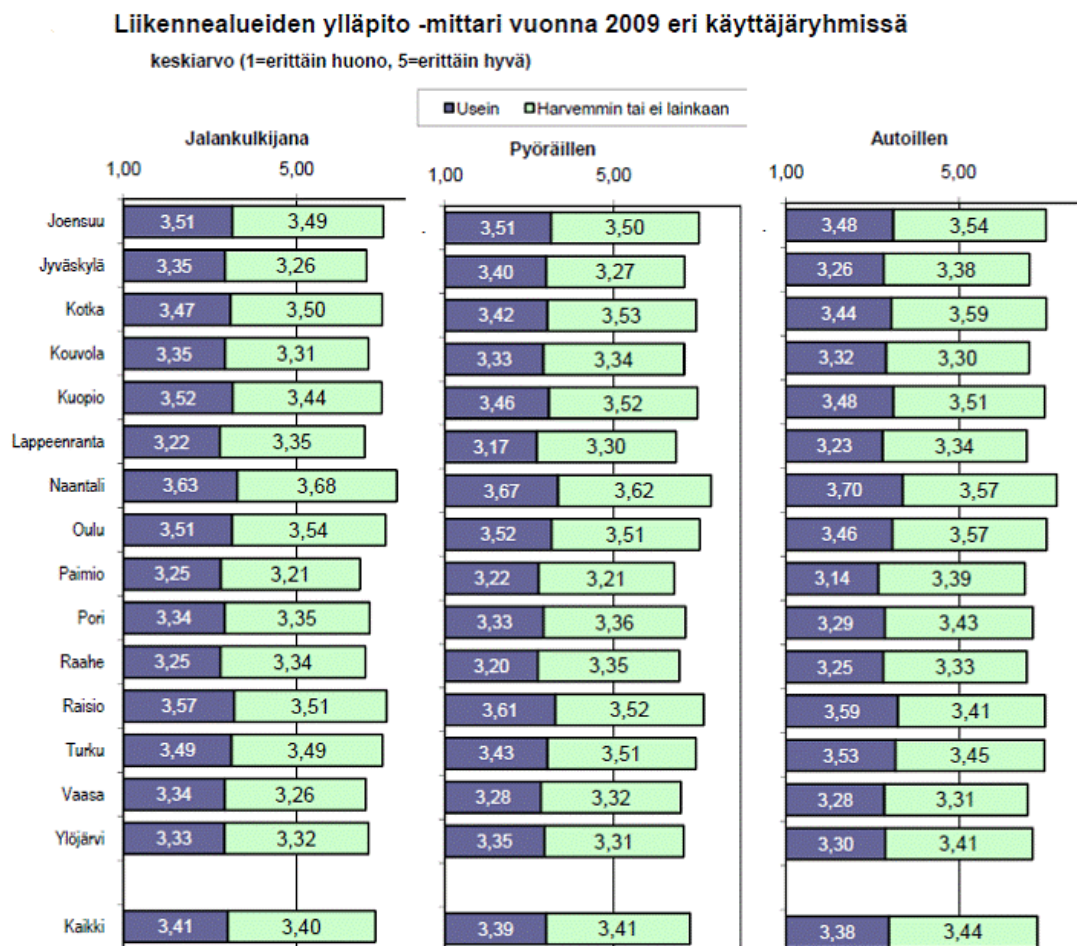


0,18 Keskiarvo on noussut edellisestä kerrasta vähintään 0,15 yksikköä  
 -0,20 Keskiarvo on laskenut edellisestä kerrasta vähintään 0,15 yksikköä

Kouvolan tulokset 2006 ja 2008 ovat Anjalankosken, Kouvolan ja Kuusankosken yhteenlaskettuja tuloksia  
 Jyväskylän tulos vuonna 2008 on kaupungin ja ml:n yhteenlaskettu tulos, vuoden 2006 tulos on kaupungin tulos

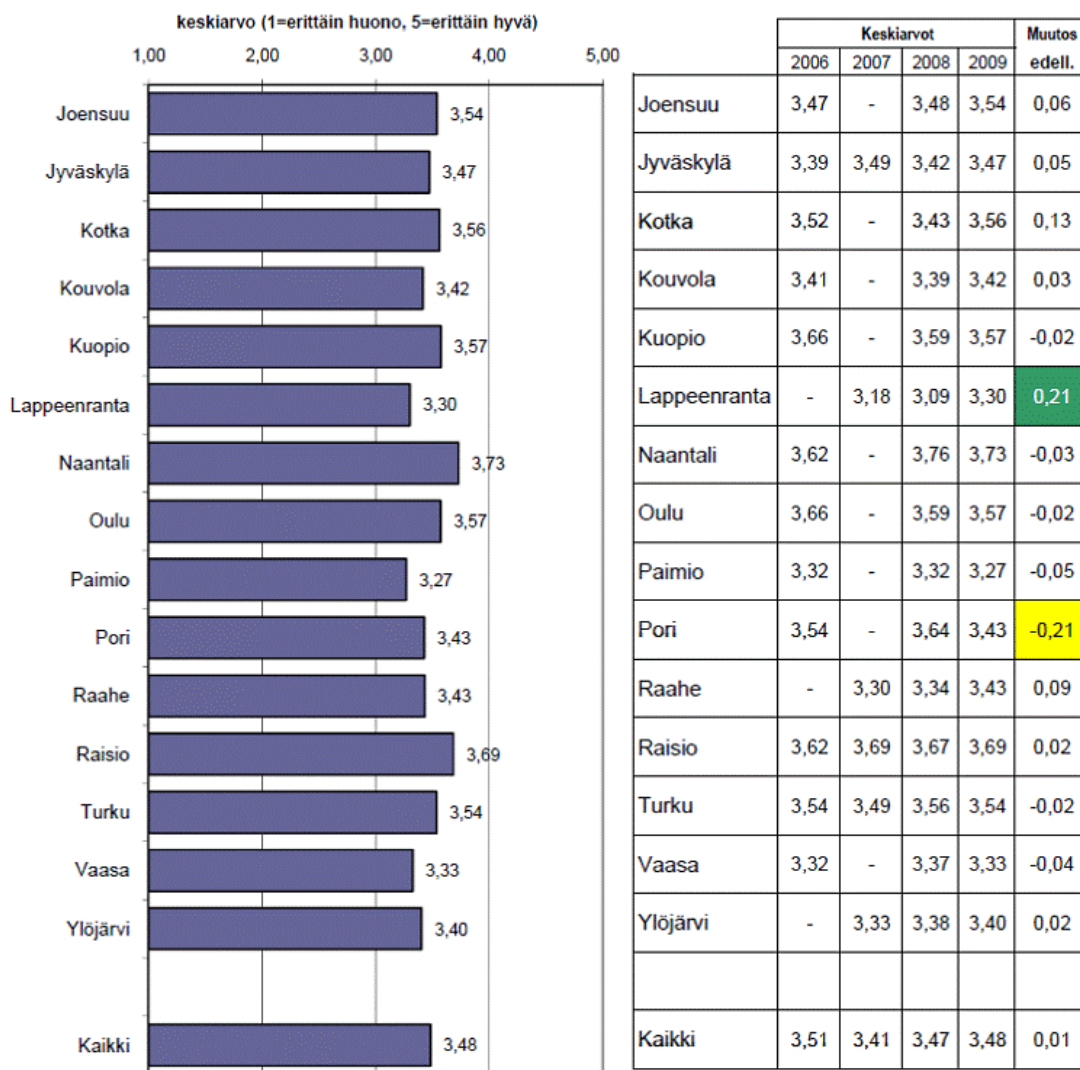
Kuvio 3.1 Liikennealueiden ylläpito Efekon kysely

Seuraavassa kuviossa on esitetty liikennealueiden ylläpito -mittarin tulos sen mukaan miten vastaajat ovat ilmoittaneet niitä käyttävänsä jalankulkijana, pyöräillen tai autoillen. Keskimäärin käyttäjäryhmien välillä ei ole merkittäviä eroja, mutta yksittäisissä kunnissa pieniä eroja löytyy.



Kuvio 3.2 Liikennealueiden ylläpito-mittari Efekon kysely

### Talvihoito -mittari vuonna 2009



0,18	Keskiarvo on noussut edellisestä kerrasta vähintään 0,15 yksikköä
-0,20	Keskiarvo on laskenut edellisestä kerrasta vähintään 0,15 yksikköä

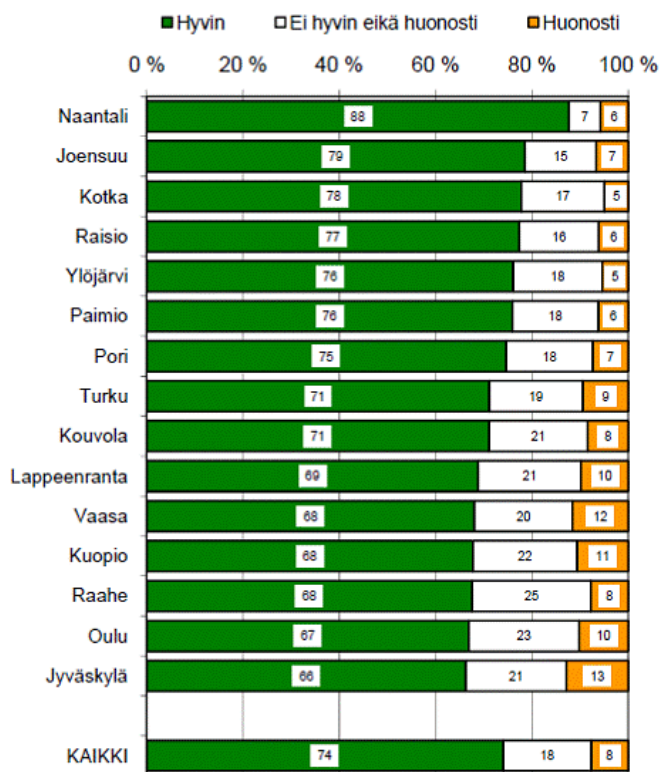
Kouvolan tulokset 2006 ja 2008 ovat Anjalankosken, Kouvolan ja Kuusankosken yhteenlaskettuja tuloksia  
 Jyväskylän tulos vuonna 2008 on kaupungin ja mlkn yhteenlaskettu tulos, vuoden 2006 tulos on kaupungin tulos

Kuvio 3.3 Talvihoito-mittari Efekon kysely

Keskimäärin 74 % vastaajista oli tyytyväisiä ja 8 % tyytymättömiä keskustan katujen puhtauteen ja siisteyteen. Nyt mukana olevista kunnista eniten tyytyväisiä vastaajia oli Naantalissa, Joensuussa ja Kotkassa.

Vuodesta 2008 asukkaiden tyytyväisyys on lisääntynyt keskiarvolla mitaten eniten Kotkassa, Paimiossa ja Porissa.

### Miten hyvin keskustan katujen puhtaus ja siisteys on hoidettu kunnassa



	Keskiarvot <sup>1</sup>				Muutos edell.
	2006	2007	2008	2009	
Naantali	3,97	-	4,02	4,00	-0,02
Joensuu	3,89	-	3,86	3,79	-0,06
Kotka	3,71	-	3,68	3,80	0,12
Raisio	3,65	3,91	3,81	3,82	0,00
Ylöjärvi	-	3,57	3,87	3,80	-0,07
Paimio	3,53	-	3,72	3,76	0,04
Pori	3,77	-	3,74	3,75	0,01
Turku	3,71	3,71	3,69	3,69	0,00
Kouvolaa	3,65	-	3,71	3,69	-0,02
Lappeenranta	-	3,70	3,71	3,68	-0,03
Vaasa	3,62	-	3,81	3,82	-0,19
Kuopio	3,75	-	3,65	3,61	-0,04
Raahen	-	3,58	3,78	3,68	-0,11
Oulu	3,72	-	3,73	3,63	-0,09
Jyväskylä	3,72	3,66	3,73	3,55	-0,17
KAIKKI	3,73	3,72	3,77	3,75	-0,02

<sup>1</sup> Keskiarvo asteikolla 1-5, 1=erittäin huonosti, 5=erittäin hyvin

0,19 Keskiarvo on noussut edellisestä kerrasta vähintään 0,15 yksikköä  
-0,20 Keskiarvo on laskenut edellisestä kerrasta vähintään 0,15 yksikköä

Kouvolan tulokset 2006 ja 2008 ovat Anjalankosken, Kouvolan ja Kuusankosken yhteenlaskettuja tuloksia  
Jyväskylän tulos vuonna 2008 on kaupungin ja m:n yhteenlaskettu tulos, vuoden 2006 tulos on kaupungin tulos

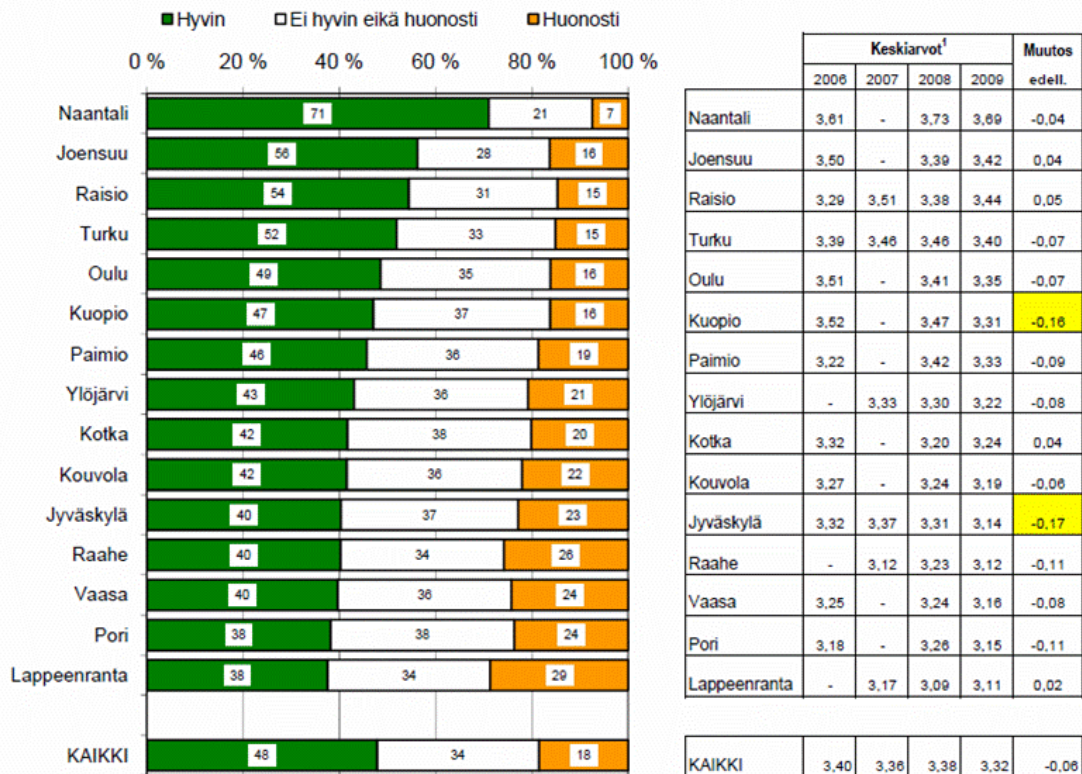
Kuvio 3.4 Keskustan katujen puhtaus ja siisteys Efecon kysely

Keskimäärin 48 % vastaajista oli tyytyväisiä ja 18 % tyytymättömiä keskustan ulkopuolisten katujen puhtauteen ja siisteyteen. Nyt mukana olevista kunnista eniten tyytyväisiä vastaajia oli Naantalissa, Joensuussa ja Raisiossa.

Vuodesta 2008 asukkaiden tyytyväisyys on lisääntynyt keskiarvolla mitaten eniten Raisiossa, Joensuussa ja Kotkassa.



### Miten hyvin keskustan ulkop. katujen puhtaus ja siisteys on hoidettu kunnassa



<sup>1</sup> Keskiarvo asteikolla 1-5, 1=erittäin huonosti, 5=erittäin hyvin

0,18 Keskiarvo on noussut edellisestä kerrasta vähintään 0,15 yksikköä  
 -0,20 Keskiarvo on laskenut edellisestä kerrasta vähintään 0,15 yksikköä

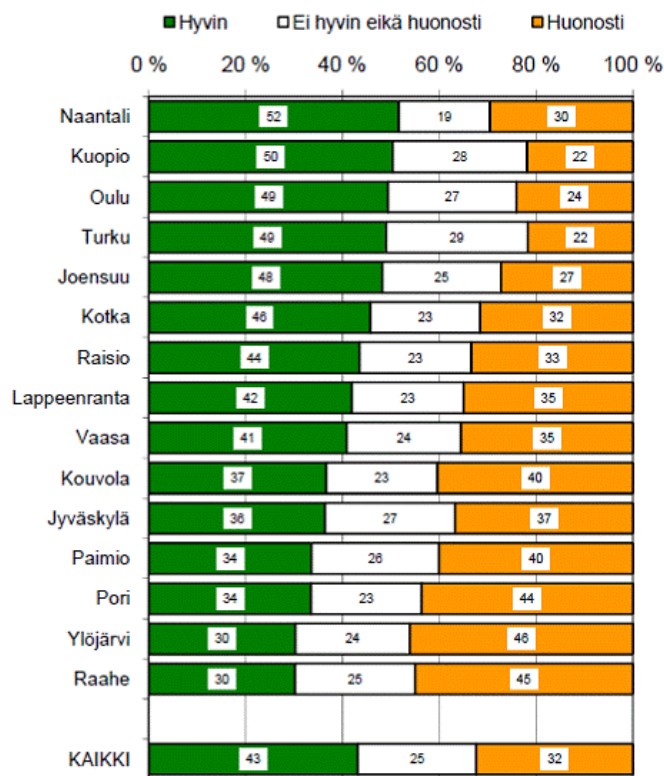
Kouvolan tulokset 2006 ja 2008 ovat Anjalankosken, Kouvolan ja Kuusankosken yhteenlaskettuja tuloksia  
 Jyväskylän tulos vuonna 2008 on kaupungin ja mik:n yhteenlaskettu tulos, vuoden 2006 tulos on kaupungin tulos

Kuvio 3.5 Keskustan ulkop. katujen puhtaus ja siisteys Efecon kysely

Keskimäärin 43 % vastaajista oli tyytyväisiä ja 32 % tyytymättömiä asuinkadun kuntoon. Nyt mukana olevista kunnista eniten tyytyväisiä vastaajia oli Naantalissa, Kuopiossa ja Oulussa.

Vuodesta 2008 asukkaiden tyytyväisyys on lisääntynyt keskiarvolla mitaten eniten Lappeenrannassa, Kotkassa ja Vaasassa.

### Miten hyvin asuinkadun kunto on hoidettu kunnassa



	Keskiarvot <sup>1</sup>				Muutos edell.
	2006	2007	2008	2009	
Naantali	3,33	-	3,34	3,27	-0,07
Kuopio	3,53	-	3,46	3,34	-0,13
Oulu	3,29	-	3,26	3,28	0,02
Turku	3,26	3,36	3,39	3,32	-0,07
Joensuu	3,45	-	3,34	3,22	-0,12
Kotka	3,13	-	3,07	3,13	0,06
Raisio	2,96	3,27	3,20	3,09	-0,10
Lappeenranta	-	2,98	2,81	3,03	0,21
Vaasa	3,09	-	2,98	3,01	0,04
Kouvola	2,96	-	2,91	2,88	-0,02
Jyväskylä	3,03	3,29	2,92	2,91	-0,01
Paimio	2,80	-	2,90	2,93	0,03
Pori	2,97	-	2,92	2,82	-0,10
Ylöjärvi	-	2,90	2,77	2,70	-0,07
Raahe	-	2,82	2,86	2,74	-0,12
KAIKKI	3,17	3,23	3,13	3,12	-0,01

<sup>1</sup> Keskiarvo asteikolla 1-5, 1=erittäin huonosti, 5=erittäin hyvin

0,18	Keskiarvo on noussut edellisestä kerrasta vähintään 0,15 yksikköä
-0,20	Keskiarvo on laskenut edellisestä kerrasta vähintään 0,15 yksikköä

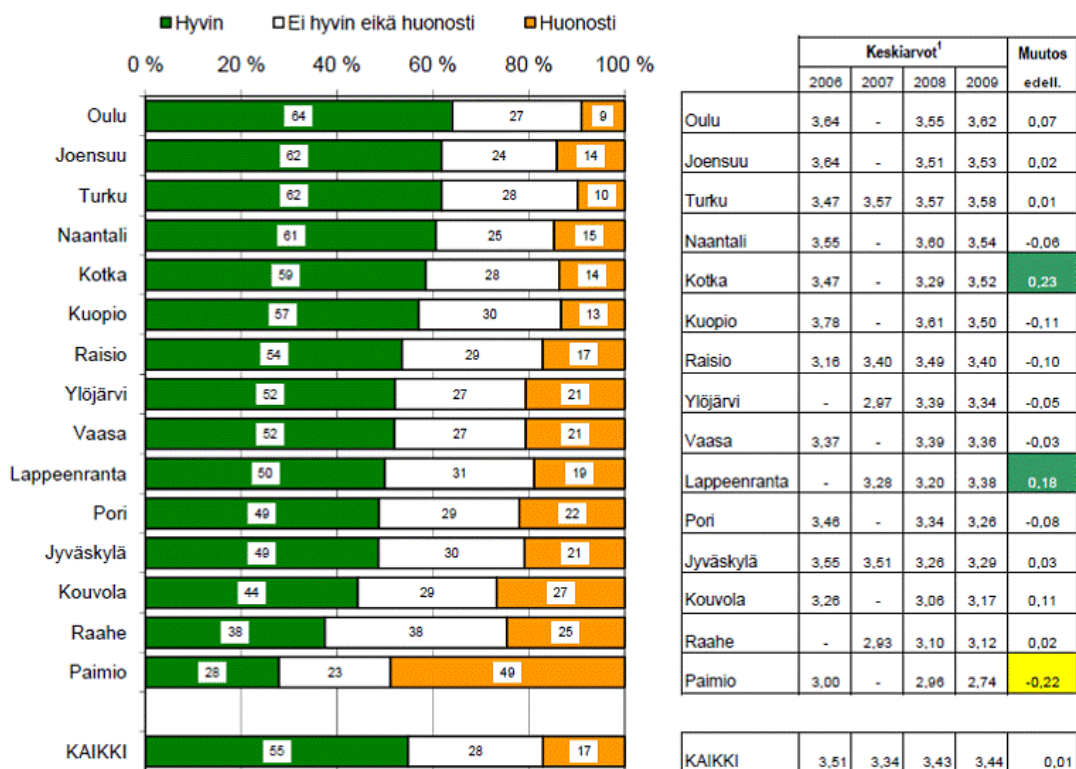
Kouvolan tulokset 2006 ja 2008 ovat Anjalankosken, Kouvolan ja Kuusankosken yhteenlaskettuja tuloksia  
Jyväskylän tulos vuonna 2008 on kaupungin ja ml:n yhteenlaskettu tulos, vuoden 2006 tulos on kaupungin tulos

### Kuvio 3.6 Asuinkadun kunto Efecon kysely

Keskimäärin 55 % vastaajista oli tyytyväisiä ja 17 % tyytymättömiä keskustaan johtavien pääkatujen kuntoon. Nyt mukana olevista kunnista eniten tyytyväisiä vastaajia oli Oulussa, Joensuussa ja Turussa.

Vuodesta 2008 asukkaiden tyytyväisyys on lisääntynyt keskiarvolla mitaten eniten Kotkassa, Lappeenrannassa ja Kouvolaissa.

### Miten hyvin keskustaan johtavien pääkatujen kunto on hoidettu kunnassa



<sup>1</sup> Keskiarvo asteikolla 1-5, 1=erittäin huonosti, 5=erittäin hyvin

0,18 Keskiarvo on noussut edellisestä kerrasta vähintään 0,15 yksikköä  
-0,20 Keskiarvo on laskenut edellisestä kerrasta vähintään 0,15 yksikköä

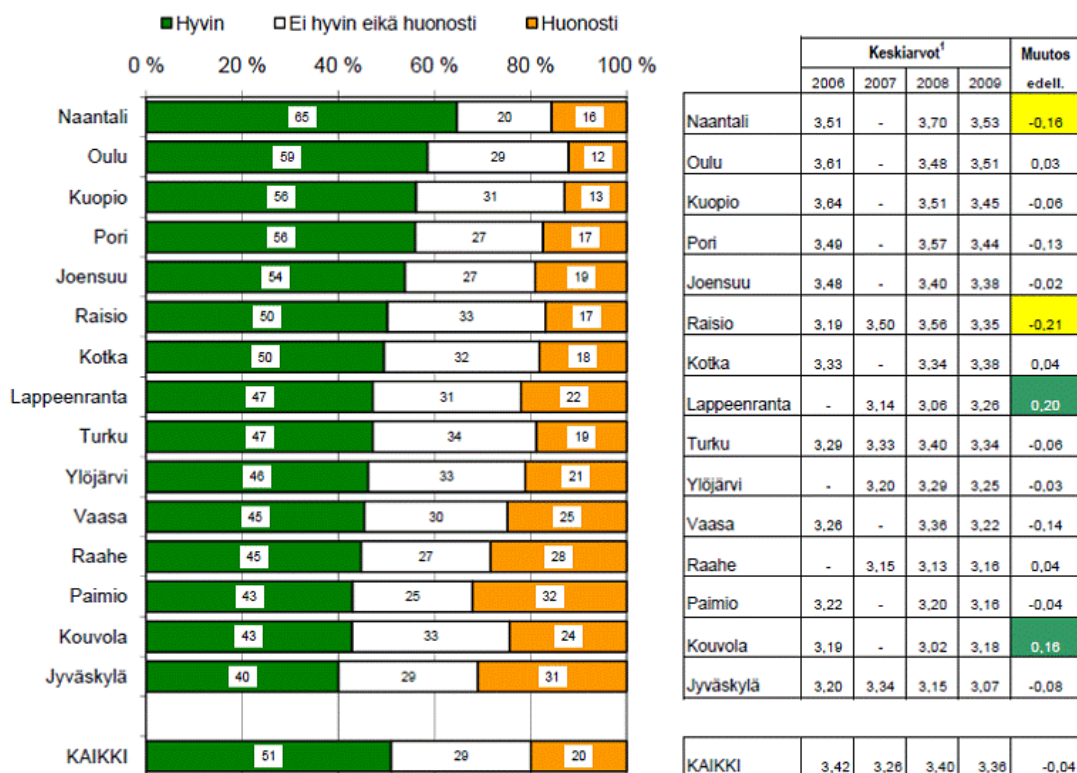
Kouvolan tulokset 2006 ja 2008 ovat Anjalankosken, Kouvolan ja Kuusankosken yhteenlaskettuja tuloksia  
Jyväskylän tulos vuonna 2008 on kaupungin ja ml:n yhteenlaskettu tulos, vuoden 2006 tulos on kaupungin tulos

Kuvio 3.7 Pääkatujen kunto Efecon kysely

Keskimäärin 51 % vastaajista oli tyytyväisiä ja 20 % tyytymättömiä jalankulku- ja pyöräteiden kuntoon. Nyt mukana olevista kunnista eniten tyytyväisiä vastaajia oli Naantalissa, Oulussa ja Kuopiossa.

Vuodesta 2008 asukkaiden tyytyväisyys on lisääntynyt keskiarvolla mitaten eniten Lappeenrannassa, Kouvola ja Kotkassa.

### Miten hyvin jalankulku- ja pyöräteiden kunto on hoidettu kunnassa



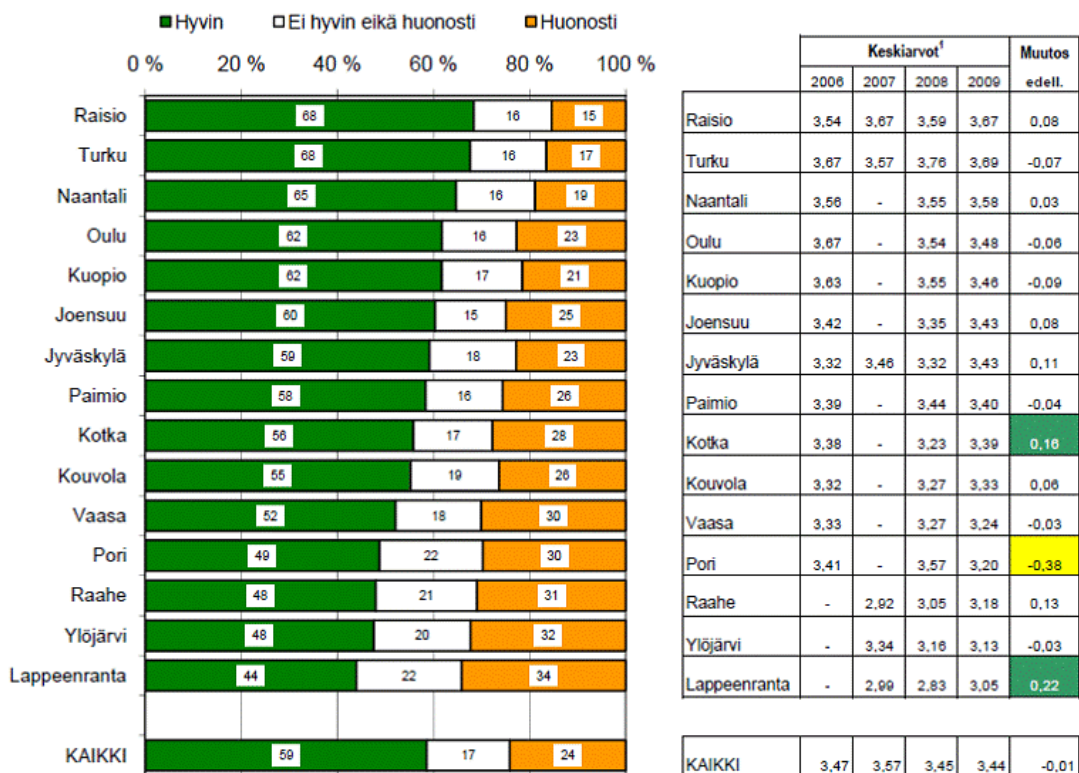
Kuvio 3.8 Jalankulku- ja pyöräteiden kunto Efecon kysely

Keskimäärin 59 % vastaajista oli tyytyväisiä ja 24 % tyytymättömiä lumenauraukseen asuntokadulla. Nyt mukana olevista kunnista eniten tyytyväisiä vastaajia oli Raisiossa, Turussa ja Naantalissa.

Vuodesta 2008 asukkaiden tyytyväisyys on lisääntynyt keskiarvolla mitaten eniten Lappeenrannassa, Kotkassa ja Raahessa.



### Miten hyvin lumenauraus asuntokadulla on hoidettu kunnassa

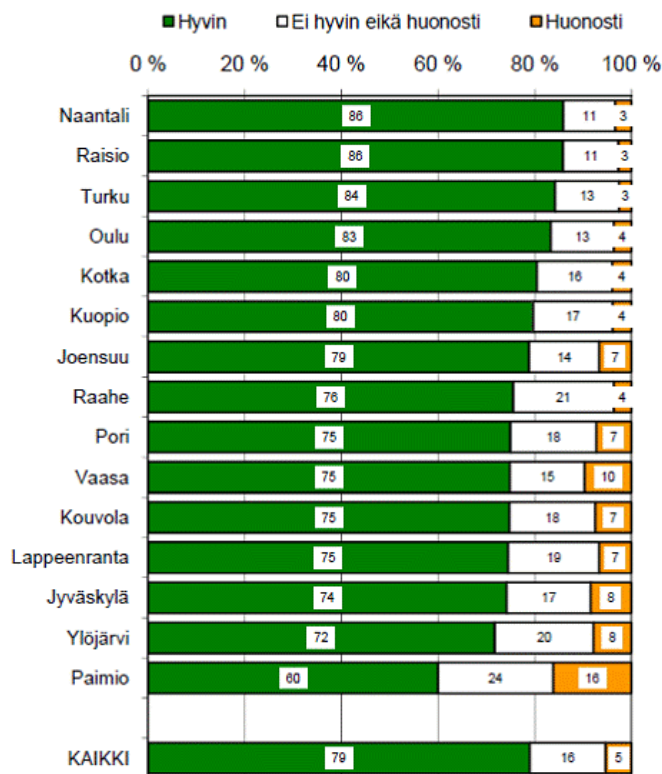


Kuvio 3.9 Lumenauraus asuntokadulla Efecon kysely

Keskimäärin 79 % vastaajista oli tyytyväisiä ja 5 % tyytymättömiä lumenauraukseen keskustaan johtavilla pääkaduilla. Nyt mukana olevista kunnista eniten tyytyväisiä vastaajia oli Naantalissa, Raisiossa ja Turussa.

Vuodesta 2008 asukkaiden tyytyväisyys on lisääntynyt keskiarvolla mitaten eniten Lappeenrannassa, Kotkassa ja Naantalissa.

### Miten hyvin lumenauraus kesk. johtavilla pääkaduilla on hoidettu kunnassa



	Keskiarvot <sup>1</sup>				Muutos edell.
	2006	2007	2008	2009	
Naantali	4,00	-	4,07	4,18	0,11
Raisio	4,07	4,13	4,09	4,10	0,01
Turku	4,07	4,00	4,08	4,07	-0,01
Oulu	4,07	-	4,06	4,01	-0,05
Kotka	4,00	-	3,84	3,95	0,11
Kuopio	4,06	-	4,02	3,96	-0,06
Joensuu	3,92	-	3,95	3,89	-0,05
Raahen	-	3,69	3,83	3,86	0,03
Pori	3,96	-	4,02	3,85	-0,17
Vaasa	3,88	-	3,92	3,83	-0,09
Kouvola	3,77	-	3,75	3,82	0,07
Lappeenranta	-	3,65	3,63	3,81	0,18
Jyväskylä	3,85	3,88	3,86	3,81	-0,05
Ylöjärvi	-	3,48	3,74	3,77	0,03
Paimio	3,52	-	3,60	3,53	-0,07
KAIKKI	3,98	3,87	3,94	3,94	0,01

<sup>1</sup> Keskiarvo asteikolla 1-5, 1=erittäin huonosti, 5=erittäin hyvin

0,18	Keskiarvo on noussut edellisestä kerrasta vähintään 0,15 yksikköä
-0,20	Keskiarvo on laskenut edellisestä kerrasta vähintään 0,15 yksikköä

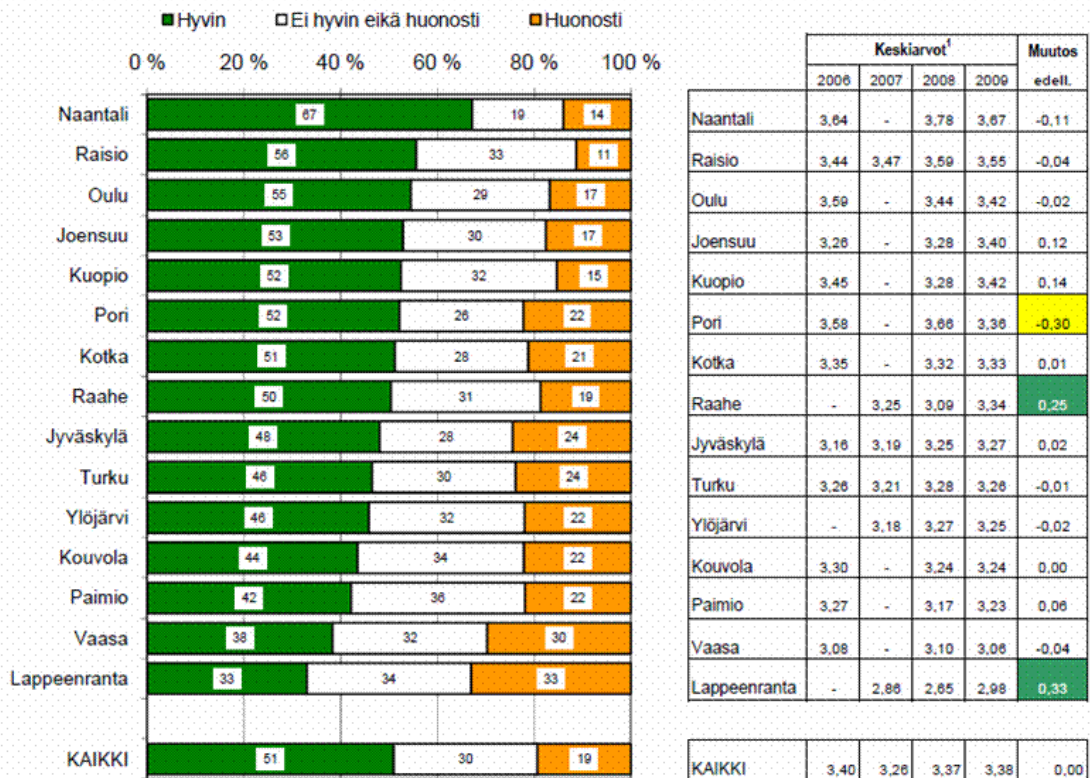
Kouvolan tulokset 2006 ja 2008 ovat Anjalankosken, Kouvolan ja Kuusankosken yhteenlaskettuja tuloksia  
Jyväskylän tulos vuonna 2008 on kaupungin ja mkn:n yhteenlaskettu tulos, vuoden 2006 tulos on kaupungin tulos

### Kuvio 3.10 Lumenauraus pääkaduilla Efecon kysely

Keskimäärin 51 % vastaajista oli tyytyväisiä ja 19 % tyytymättömiä lumenauraus jalankulku- ja pyöräteillä. Nyt mukana olevista kunnista eniten tyytyväisiä vastaajia oli Naantalissa, Raisiossa ja Oulussa.

Vuodesta 2008 asukkaiden tyytyväisyys on lisääntynyt keskiarvolla mitaten eniten Lappeenrannassa, Raahessa ja Kuopiossa.

### Miten hyvin lumenauraus jalankulku- ja pyöräteillä on hoidettu kunnassa

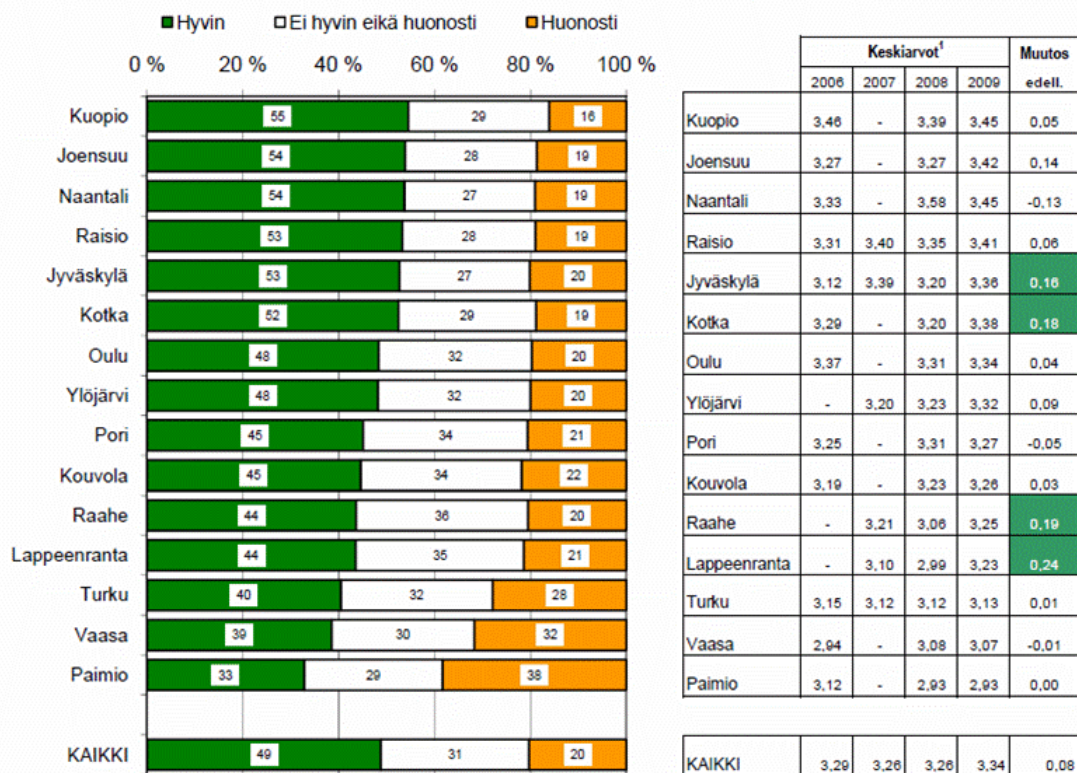


Kuvio 3.11 Lumenauraus jalankulku- ja pyöräteillä Efecon kysely

Keskimäärin 49 % vastaajista oli tyytyväisiä ja 20 % tyytymättömiä liukkauden torjuntaan jalankulku- ja pyöräteillä. Nyt mukana olevista kunnista eniten tyytyväisiä vastaajia oli Kuopiossa, Joensuussa ja Naantalissa.

Vuodesta 2008 asukkaiden tyytyväisyys on lisääntynyt keskiarvolla mitaten eniten Lappeenrannassa, Raahessa ja Kotkassa.

### Miten hyvin liukkauden torjunta jalankulku- ja pyöräteillä on hoidettu kunnassa



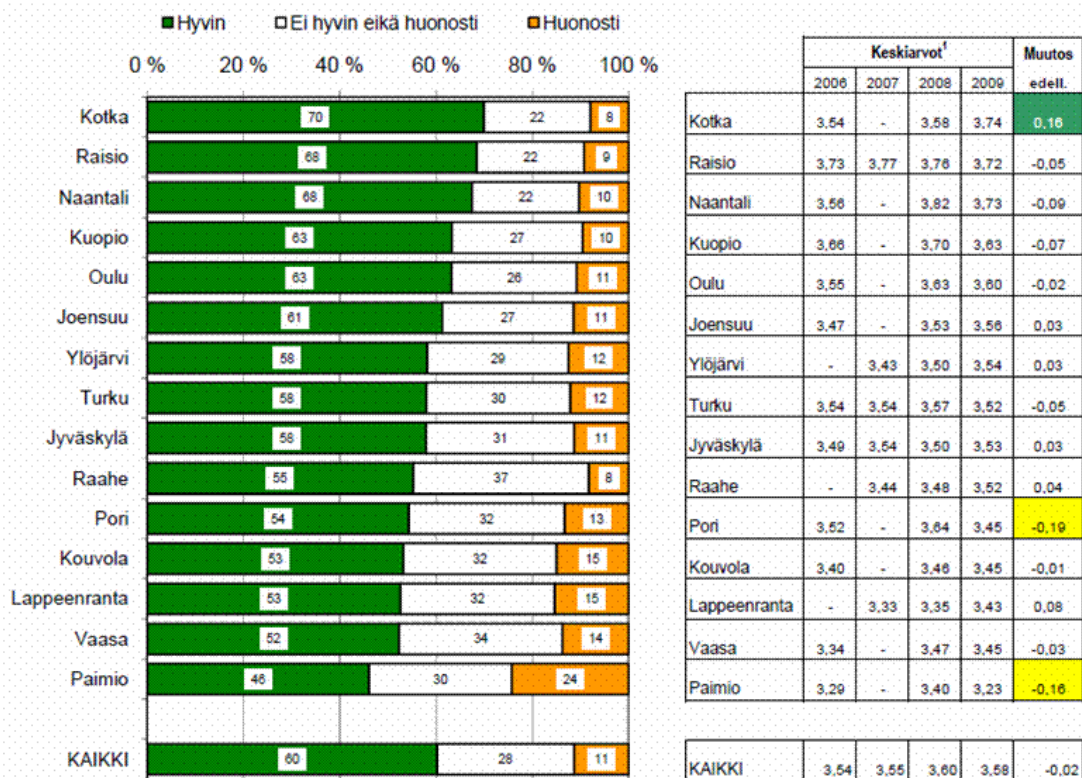
Kuvio 3.12 Liukkauden torjunta jalankulku- ja pyöräteillä Efecon kysely

Keskimäärin 60 % vastaajista oli tyytyväisiä ja 11 % tyytymättömiä liukkauden torjuntaan katujen ajoradoilla. Nyt mukana olevista kunnista eniten tyytyväisiä vastaajia oli Kotkassa, Raisiossa ja Naantalissa.

Vuodesta 2008 asukkaiden tyytyväisyys on lisääntynyt keskiarvolla mitaten eniten Kotkassa, Lappeenrannassa ja Raahessa.



### Miten hyvin liukkauden torjunta katujen ajoradoilla on hoidettu kunnassa



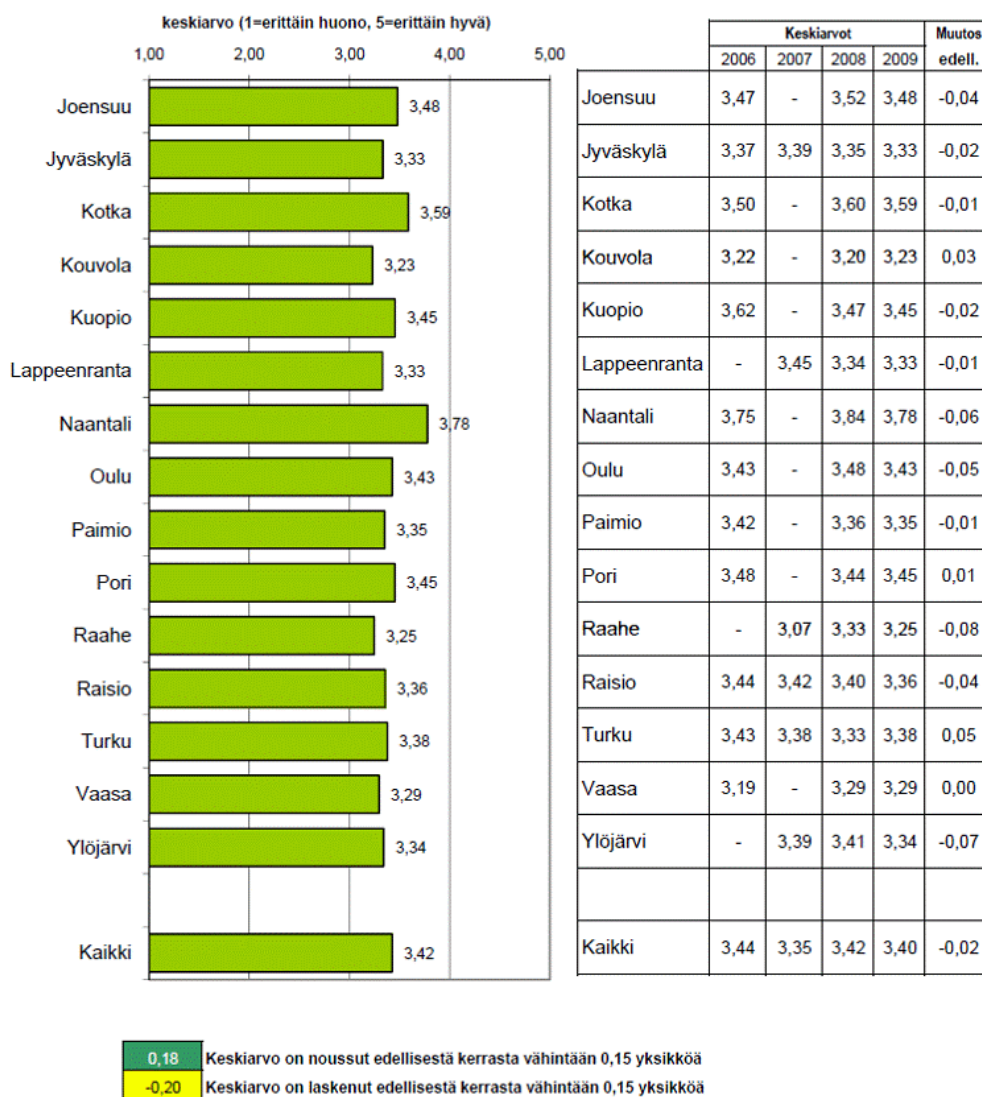
Kuvio 3.13 Liukkauden torjunta katujen ajoradoilla Efecon kysely

## 4 Puistojen hoito

Puistoista pyydettiin arvioimaan keskustapuistojen, asuinalueenpuistojen ja asuntoalueiden läheisten metsien hoidon tasoa sekä leikkipaikkojen siisteyttä ja varusteiden kuntoa. Näistä laskettiin puistojen hoito -mittari.

Mittarin tulosten mukaan puistojen hoitoon ollaan tyytyväisimpiä Naantalissa.

Puistojen hoito -mittari vuonna 2009



Kouvolan tulokset 2006 ja 2008 ovat Anjalankosken, Kouvolan ja Kuusankosken yhteenlaskettuja tuloksia

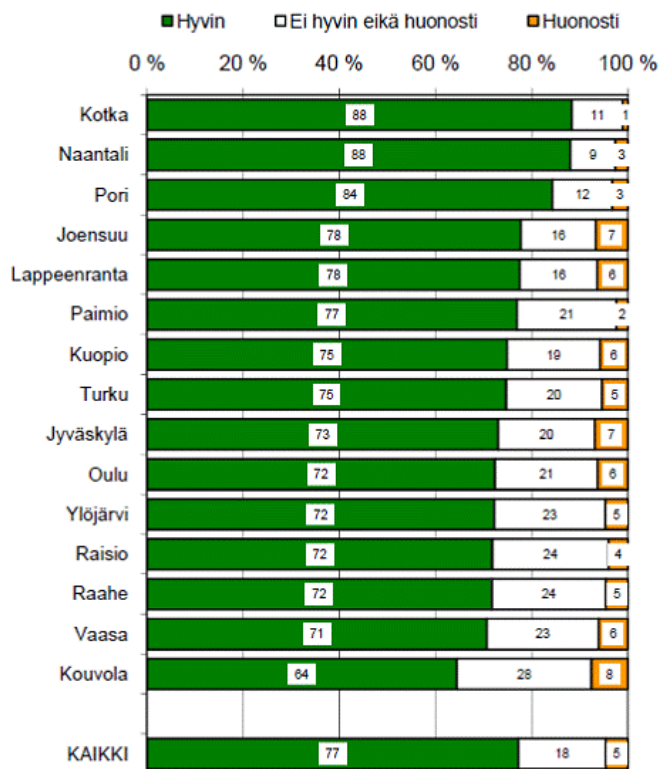
Jyväskylän tulos vuonna 2008 on kaupungin ja ml:n yhteenlaskettu tulos, vuoden 2006 tulos on kaupungin tulos

Kuvio 4.1 Puistojen hoito-mittari Efecon kysely

Keskimäärin 77 % vastaajista oli tyytyväisiä ja 5 % tyytymättömiä keskustan puistoihin. Nyt mukana olevista kunnista eniten tyytyväisiä vastaajia oli Kotkassa, Naantalissa ja Porissa.

Vuodesta 2008 asukkaiden tyytyväisyys on lisääntynyt keskiarvolla mitaten eniten Kotkassa, Jyväskylässä ja Porissa.

### Miten hyvin keskustan puistot on hoidettu kunnassa



	Keskiarvot <sup>1</sup>				Muutos edell.
	2006	2007	2008	2009	
Kotka	4,31	-	4,38	4,45	0,07
Naantali	4,34	-	4,43	4,22	-0,20
Pori	4,08	-	4,05	4,10	0,05
Joensuu	3,98	-	4,00	3,88	-0,12
Lappeenranta	-	4,12	4,06	3,90	-0,15
Paimio	3,82	-	3,78	3,83	0,04
Kuopio	4,20	-	4,00	3,90	-0,10
Turku	3,85	3,84	3,80	3,84	0,04
Jyväskylä	3,97	3,91	3,73	3,79	0,07
Oulu	3,97	-	3,86	3,81	-0,04
Ylöjärvi	-	3,78	3,91	3,81	-0,10
Raisio	3,82	3,90	3,86	3,84	-0,02
Raase	-	3,35	3,99	3,79	-0,20
Vaasa	3,58	-	3,77	3,76	-0,01
Kouvola	3,57	-	3,63	3,65	0,02
KAIKKI	4,03	3,91	3,99	3,95	-0,04

<sup>1</sup> Keskiarvo asteikolla 1-5, 1=erittäin huonosti, 5=erittäin hyvin

0,18	Keskiarvo on noussut edellisestä kerrasta vähintään 0,15 yksikköä
-0,20	Keskiarvo on laskenut edellisestä kerrasta vähintään 0,15 yksikköä

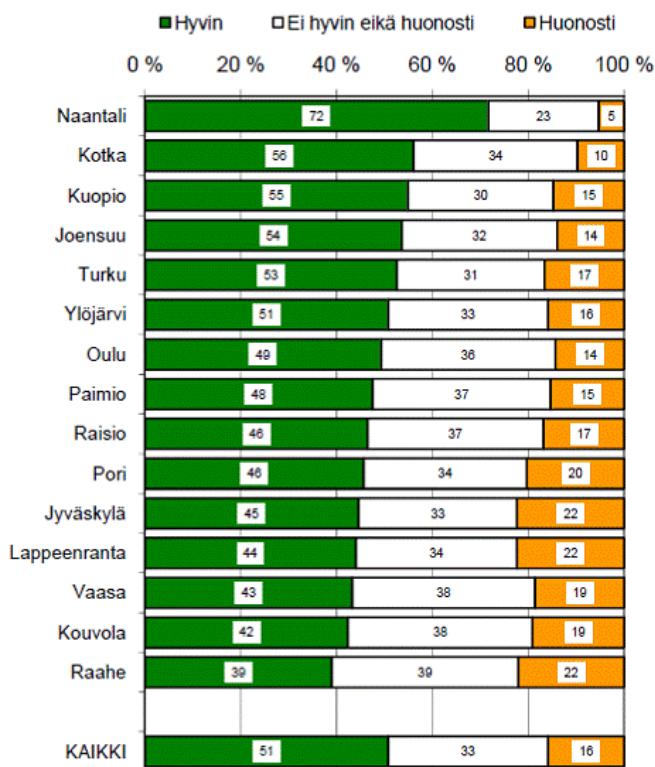
Kouvolan tulokset 2006 ja 2008 ovat Anjalankosken, Kouvolan ja Kuusankosken yhteenlaskettuja tuloksia  
Jyväskylän tulos vuonna 2008 on kaupungin ja ml:n yhteenlaskettu tulos, vuoden 2006 tulos on kaupungin tulos

Kuvio 4.2 Keskustan puistojen hoito Efecon kysely

Keskimäärin 51 % vastaajista oli tyytyväisiä ja 16 % tyytymättömiä asuntoalueiden puistoihin. Nyt mukana olevista kunnista eniten tyytyväisiä vastaajia oli Naantalissa, Kotkassa ja Kuopiossa.

Vuodesta 2008 asukkaiden tyytyväisyys on lisääntynyt keskiarvolla mitaten eniten Kouvola, Kuopiossa ja Turussa.

### Miten hyvin asuntoalueiden puistot on hoidettu kunnassa



	Keskiarvot <sup>1</sup>				Muutos edell.
	2006	2007	2008	2009	
Naantali	3,70	-	3,75	3,80	0,05
Kotka	3,39	-	3,51	3,57	0,06
Kuopio	3,51	-	3,32	3,48	0,16
Joensuu	3,35	-	3,42	3,44	0,02
Turku	3,35	3,28	3,24	3,39	0,16
Ylöjärvi	-	3,30	3,28	3,37	0,09
Oulu	3,31	-	3,39	3,39	0,01
Paimio	3,27	-	3,25	3,35	0,10
Raisio	3,37	3,26	3,29	3,37	0,08
Pori	3,19	-	3,24	3,32	0,08
Jyväskylä	3,26	3,20	3,25	3,25	0,00
Lappeenranta	-	3,26	3,12	3,26	0,15
Vaasa	3,20	-	3,24	3,26	0,01
Kouvola	3,16	-	3,08	3,24	0,16
Raahe	-	2,94	3,16	3,16	0,00
KAIKKI	3,37	3,26	3,34	3,42	0,08

<sup>1</sup> Keskiarvo asteikolla 1-5, 1=erittäin huonosti, 5=erittäin hyvin

0,18	Keskiarvo on noussut edellisestä kerrasta vähintään 0,15 yksikköä
-0,20	Keskiarvo on laskenut edellisestä kerrasta vähintään 0,15 yksikköä

Kouvolan tulokset 2006 ja 2008 ovat Anjalankosken, Kouvolan ja Kuusankosken yhteenlaskettuja tuloksia  
Jyväskylän tulos vuonna 2008 on kaupungin ja ml:n yhteenlaskettu tulos, vuoden 2006 tulos on kaupungin tulos

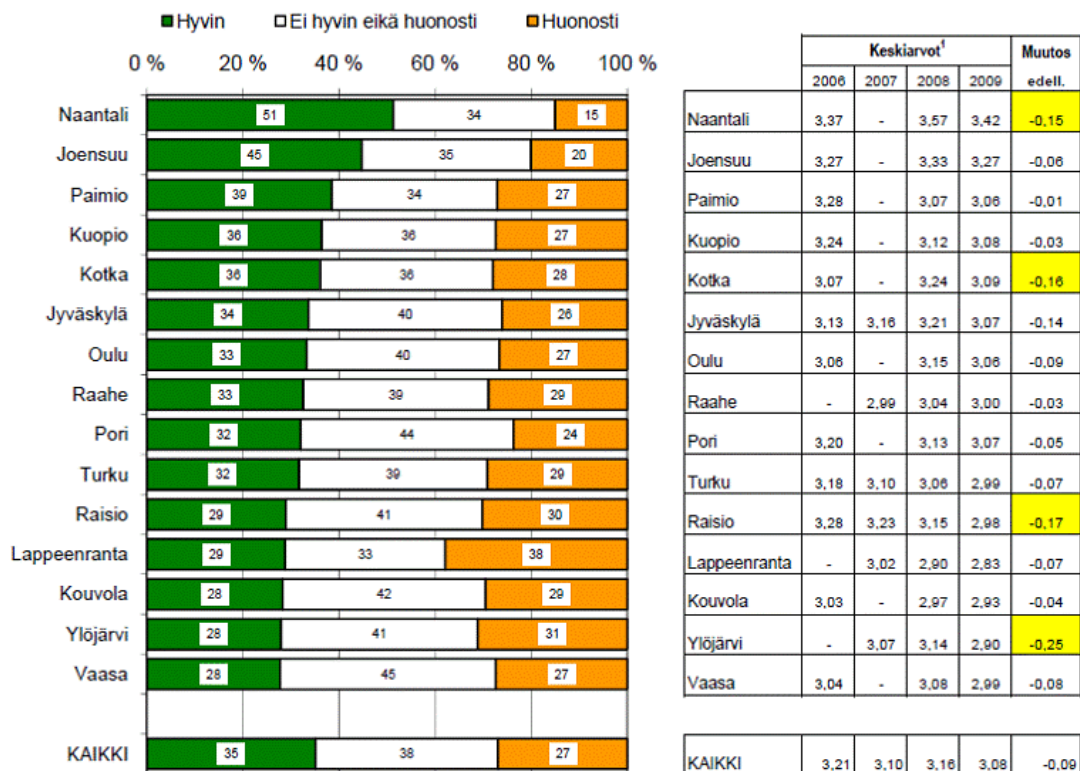
Kuvio 4.3 Asuntoalueiden puistojen hoito Efekon kysely

Keskimäärin 35 % vastaajista oli tyytyväisiä ja 27 % tyytymättömiä asuntoalueiden läheisten metsiin. Nyt mukana olevista kunnista eniten tyytyväisiä vastaajia oli Naantalissa, Joensuussa ja Paimiossa.

Vuodesta 2008 asukkaiden tyytyväisyys on lisääntynyt keskiarvolla mitaten eniten Paimiossa, Kuopiossa ja Raahessa.



### Miten hyvin asuntoalueiden läheisten metsät on hoidettu kunnassa



<sup>1</sup> Keskiarvo asteikolla 1-5, 1=erittäin huonosti, 5=erittäin hyvin

0,18 Keskiarvo on noussut edellisestä kerrasta vähintään 0,15 yksikköä  
-0,20 Keskiarvo on laskenut edellisestä kerrasta vähintään 0,15 yksikköä

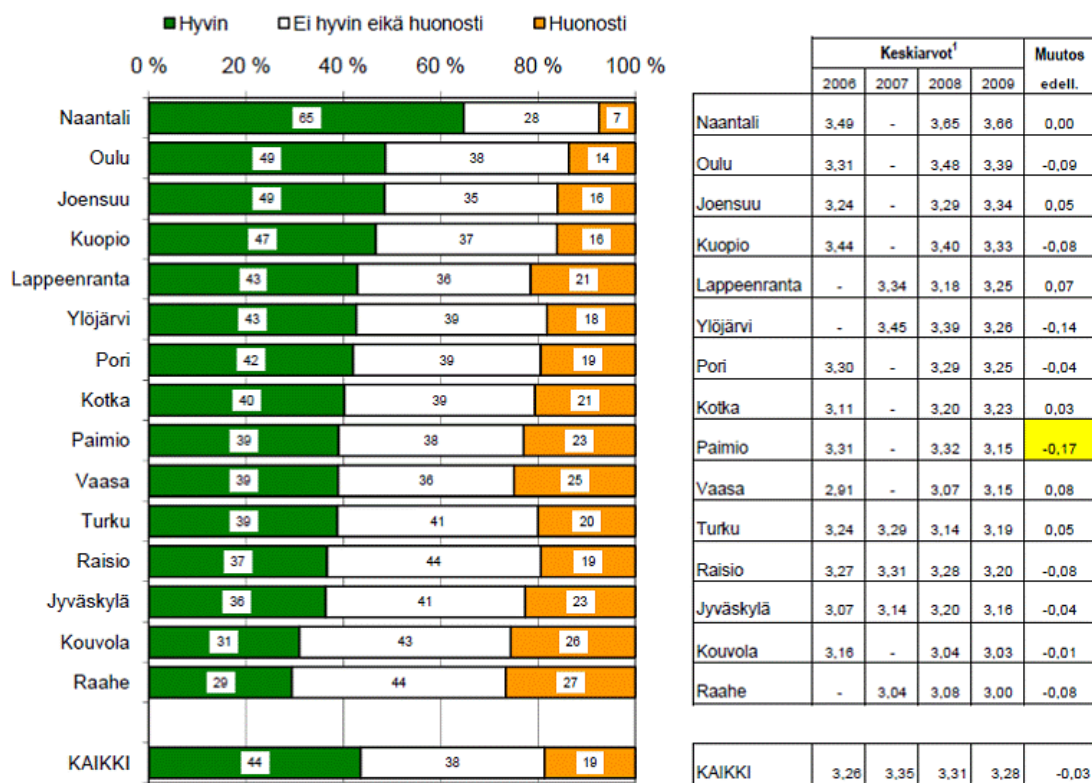
Kouvolan tulokset 2006 ja 2008 ovat Anjalankosken, Kouvolan ja Kuusankosken yhteenlaskettuja tuloksia  
Jyväskylän tulos vuonna 2008 on kaupungin ja ml:n yhteenlaskettu tulos, vuoden 2006 tulos on kaupungin tulos

Kuvio 4.4 Asuntoalueiden lähimetsien hoito Efecon kysely

Keskimäärin 44 % vastaajista oli tyytyväisiä ja 19 % tyytymättömiä leikkipaikkojen siisteys ja varusteiden kuntoon. Nyt mukana olevista kunnista eniten tyytyväisiä vastaajia oli Naantalissa, Oulussa ja Joensuussa.

Vuodesta 2008 asukkaiden tyytyväisyys on lisääntynyt keskiarvolla mitaten eniten Vaasassa, Lappeenrannassa ja Joensuussa.

### Miten hyvin leikkipaikkojen siisteys ja varusteiden kunto on hoidettu kunnassa



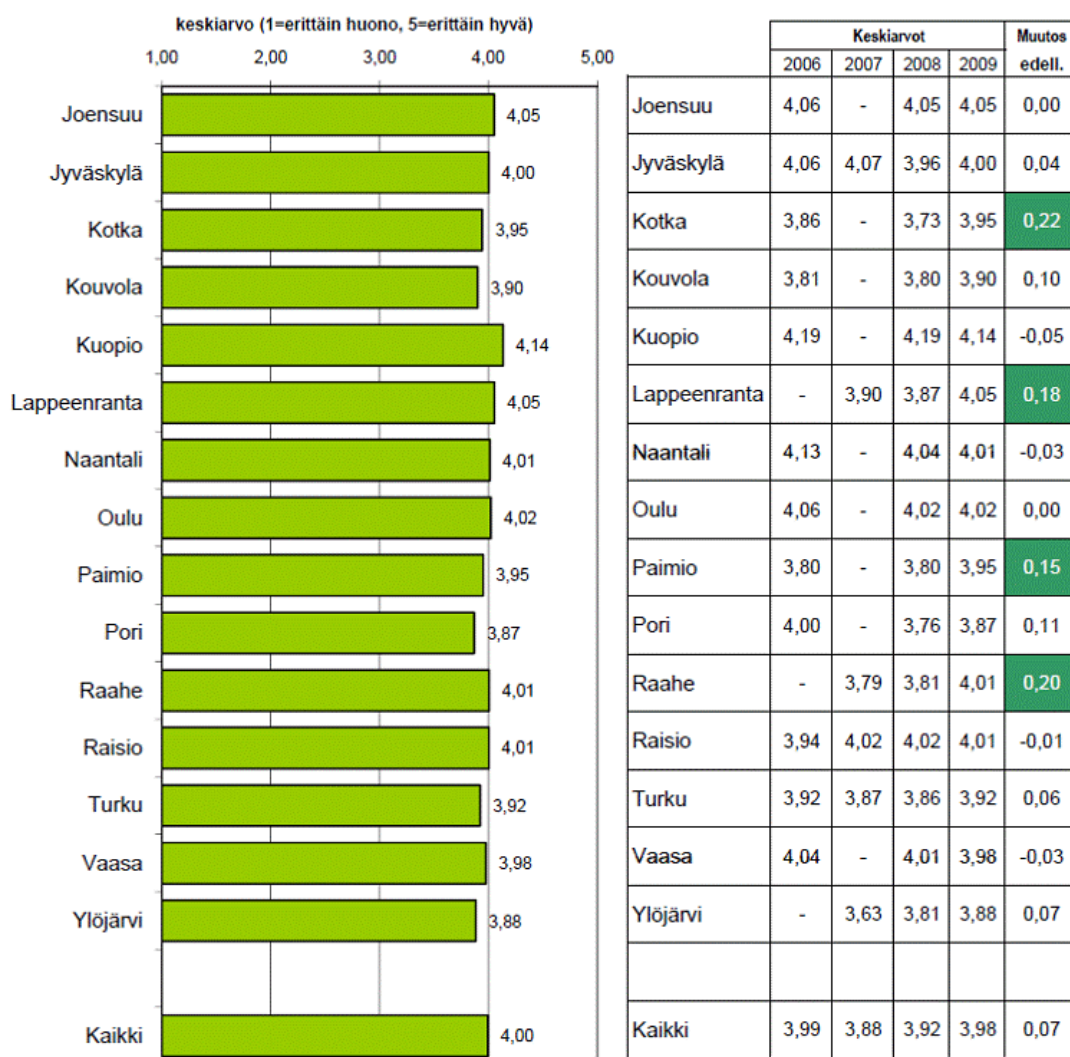
Kuvio 4.5 Leikkipaikkojen siisteys ja varusteiden kunto Efecon kysely

## 5 Katuvalaistus

Katujen osalta tiedusteltiin lisäksi katuvalaistukseen liittyviä seikkoja. Kysymyslomakkeessa katuvalaistusta kysyttiin keskustan katujen, asuntokatujen ja jalankulku- ja pyöräteiden osalta. Näistä kolmesta kysymyksestä laskettiin katuvalaistus -mittarin tulos.

Mittarin tulosten mukaan katuvalaistukseen ollaan tyytyväisimpiä Kuopiossa.

### Katuvalaistus -mittari vuonna 2009



0,18 Keskiarvo on noussut edellisestä kerrasta vähintään 0,15 yksikköä  
 -0,20 Keskiarvo on laskenut edellisestä kerrasta vähintään 0,15 yksikköä

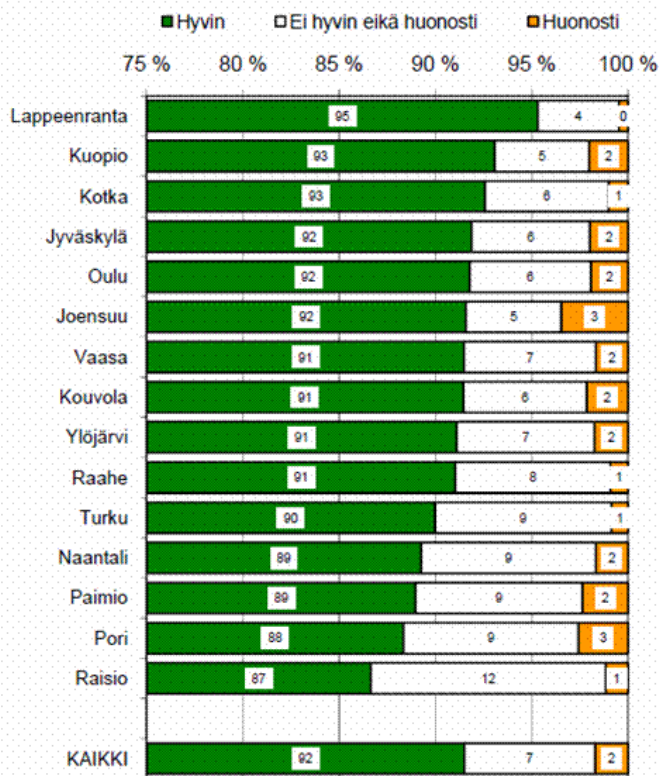
Kouvolan tulokset 2006 ja 2008 ovat Anjalankosken, Kouvolan ja Kuusankosken yhteenlaskettuja tuloksia  
 Jyväskylän tulos vuonna 2008 on kaupungin ja mlkn yhteenlaskettu tulos, vuoden 2006 tulos on kaupungin tulos

Kuvio 5.1 Katuvalaistus-mittari Efecon kysely

Keskimäärin 92 % vastaajista oli tyytyväisiä ja 2 % tyytymättömiä katuvalaistukseen keskustan kaduilla. Nyt mukana olevista kunnista eniten tyytyväisiä vastaajia oli Lappeenrannassa, Kuopiossa ja Kotkassa.

Vuodesta 2008 asukkaiden tyytyväisyys on lisääntynyt keskiarvolla mitaten eniten Raahessa, Porissa ja Kouvolassa.

### Miten hyvin katuvalaistus keskustan kaduilla on hoidettu kunnassa



	Keskiarvot <sup>1</sup>				Muutos edell.
	2006	2007	2008	2009	
Lappeenranta	-	4,27	4,30	4,38	0,08
Kuopio	4,41	-	4,39	4,38	-0,03
Kotka	4,22	-	4,14	4,30	0,16
Jyväskylä	4,37	4,30	4,25	4,30	0,05
Oulu	4,34	-	4,24	4,27	0,03
Joensuu	4,37	-	4,34	4,32	-0,02
Vaasa	4,30	-	4,26	4,27	0,01
Kouvola	4,07	-	4,07	4,24	0,17
Ylöjärvi	-	3,89	4,13	4,22	0,09
Raahe	-	4,04	4,08	4,30	0,23
Turku	4,18	4,16	4,17	4,22	0,05
Naantali	4,39	-	4,25	4,29	0,04
Paimio	4,10	-	4,17	4,22	0,05
Pori	4,31	-	4,05	4,23	0,18
Raisio	4,15	4,28	4,25	4,19	-0,06
KAIKKI	4,29	4,13	4,22	4,29	0,07

<sup>1</sup> Keskiarvo asteikolla 1-5, 1=erittäin huonosti, 5=erittäin hyvin

0,18 Keskiarvo on noussut edellisestä kerrasta vähintään 0,15 yksikköä  
 -0,20 Keskiarvo on laskenut edellisestä kerrasta vähintään 0,15 yksikköä

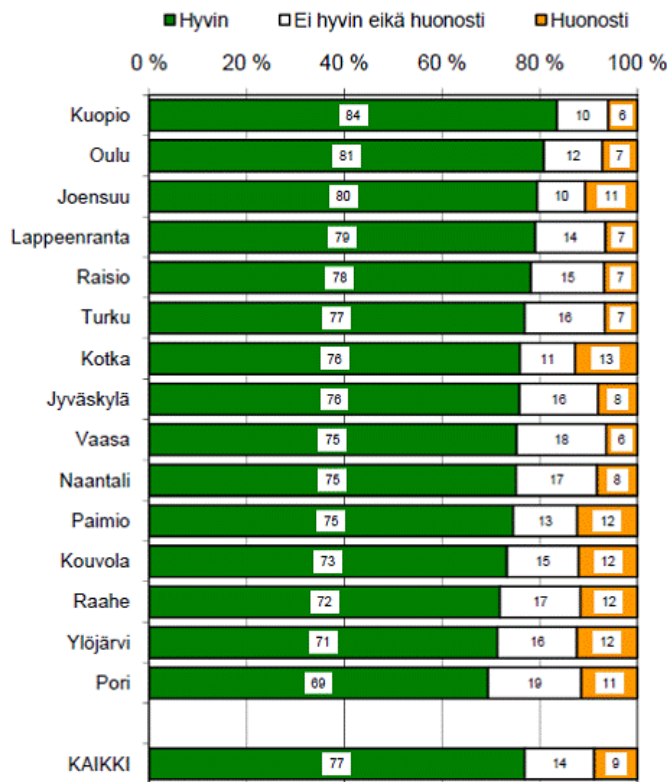
Kouvolan tulokset 2006 ja 2008 ovat Anjalankosken, Kouvolan ja Kuusankosken yhteenlaskettuja tuloksia  
 Jyväskylän tulos vuonna 2008 on kaupungin ja ml:n yhteenlaskettu tulos, vuoden 2006 tulos on kaupungin tulos

Kuvio 5.2 Katuvalaistus keskustan kaduilla Efecon kysely

Keskimäärin 77 % vastaajista oli tyytyväisiä ja 9 % tyytymättömiä katuvalaistukseen asuntokadulla. Nyt mukana olevista kunnista eniten tyytyväisiä vastaajia oli Kuopiossa, Oulussa ja Joensuussa.

Vuodesta 2008 asukkaiden tyytyväisyys on lisääntynyt keskiarvolla mitaten eniten Kotkassa, Lappeenrannassa ja Kouvolaissa.

### Miten hyvin katuvalaistus asuntokadulla on hoidettu kunnassa



	Keskiarvot <sup>1</sup>				Muutos edell.
	2006	2007	2008	2009	
Kuopio	4,21	-	4,20	4,10	-0,10
Oulu	4,03	-	4,04	3,97	-0,06
Joensuu	4,03	-	4,06	4,00	-0,07
Lappeenranta	-	3,80	3,82	4,02	0,21
Raisio	3,94	3,96	4,01	3,97	-0,03
Turku	3,96	3,89	3,86	3,92	0,06
Kotka	3,78	-	3,62	3,88	0,26
Jyväskylä	3,99	4,06	3,89	3,95	0,06
Vaasa	4,06	-	4,02	3,95	-0,07
Naantali	4,08	-	3,98	3,93	-0,04
Paimio	3,73	-	3,75	3,84	0,09
Kouvola	3,70	-	3,69	3,79	0,10
Raahen	-	3,59	3,72	3,82	0,10
Ylöjärvi	-	3,54	3,69	3,77	0,07
Pori	3,98	-	3,74	3,78	0,04
KAIKKI	3,96	3,93	3,91	3,94	0,03

<sup>1</sup> Keskiarvo asteikolla 1-5, 1=erittäin huonosti, 5=erittäin hyvin

0,18	Keskiarvo on noussut edellisestä kerrasta vähintään 0,15 yksikköä
-0,20	Keskiarvo on laskenut edellisestä kerrasta vähintään 0,15 yksikköä

Kouvolan tulokset 2006 ja 2008 ovat Anjalankosken, Kouvolan ja Kuusankosken yhteenlaskettuja tuloksia  
Jyväskylän tulos vuonna 2008 on kaupungin ja ml:n yhteenlaskettu tulos, vuoden 2006 tulos on kaupungin tulos

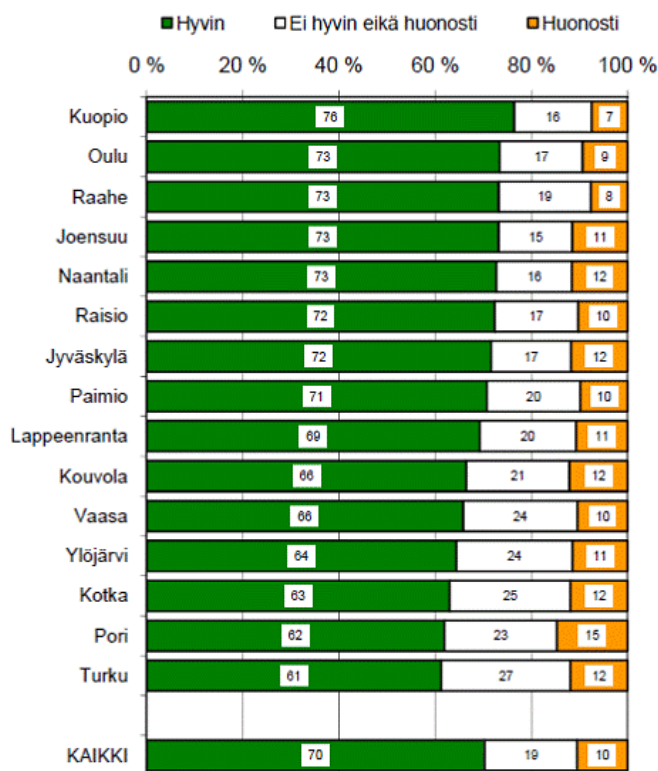
Kuvio 5.3 Katuvalaistus asuntokaduilla Efecon kysely

Keskimäärin 70 % vastaajista oli tyytyväisiä ja 10 % tyytymättömiä katuvalaistukseen jalankulku- ja pyöräteillä. Nyt mukana olevista kunnista eniten tyytyväisiä vastaajia oli Kuopiossa, Oulussa ja Raahessa.

Vuodesta 2008 asukkaiden tyytyväisyys on lisääntynyt keskiarvolla mitaten eniten Paimiossa, Raahessa ja Lappeenrannassa.



# Miten hyvin katuvalaistus jalankulku- ja pyöräteillä on hoidettu kunnassa



	Keskiarvot <sup>1</sup>				Muutos edell.
	2006	2007	2008	2009	
Kuopio	3,97	-	4,00	3,94	-0,06
Oulu	3,82	-	3,78	3,84	0,05
Raah	-	3,72	3,63	3,90	0,26
Joensuu	3,76	-	3,74	3,83	0,09
Naantali	3,92	-	3,88	3,82	-0,06
Raisio	3,78	3,84	3,82	3,84	0,02
Jyväskylä	3,80	3,86	3,75	3,79	0,03
Paimio	3,55	-	3,50	3,76	0,26
Lappeenranta	-	3,62	3,51	3,75	0,25
Kouvola	3,65	-	3,65	3,69	0,04
Vaasa	3,78	-	3,72	3,71	-0,01
Ylöjärvi	-	3,47	3,60	3,67	0,06
Kotka	3,55	-	3,46	3,67	0,22
Pori	3,68	-	3,46	3,63	0,16
Turku	3,62	3,57	3,55	3,63	0,07
KAIKKI	3,78	3,70	3,72	3,79	0,08

<sup>1</sup> Keskiarvo asteikolla 1-5, 1=erittäin huonosti, 5=erittäin hyvin

0,18	Keskiarvo on noussut edellisestä kerrasta vähintään 0,15 yksikköä
-0,20	Keskiarvo on laskenut edellisestä kerrasta vähintään 0,15 yksikköä

Kouvolan tulokset 2006 ja 2008 ovat Anjalankosken, Kouvolan ja Kuusankosken yhteenlaskettuja tuloksia  
Jyväskylän tulos vuonna 2008 on kaupungin ja mik:n yhteenlaskettu tulos, vuoden 2006 tulos on kaupungin tulos

Kuvio 5.4 Katuvalaistus jalankulku- ja pyöräteillä Efecon kysely

Mittarin tulosten mukaan veden toimitusvarmuuteen ollaan tyytyväisimpiä Joensuussa.

Vastaaminen tapahtuu ympyröimällä vastaustanne vastaavaa numero.

Esimerkki ..... 5    **4**    3    2    1

1. Miten hyvin seuraavat tehtävät on hoidettu asuinkunnassanne?

	Erittäin hyvin	Melko hyvin	Ei hyvin eikä huonosti	Melko huonosti	Erittäin huonosti
<b>KATUJEN JA TEIDEN KUNTO JA PUHTAANAPITO</b>					
1 Keskustan katujen puhtaus ja siisteys .....	5	4	3	2	1
2 Keskustan ulkopuolisten katujen puhtaus ja siisteys .....	5	4	3	2	1
3 Asuinkatunne kunto (tasaisuus, kuopat, urat) .....	5	4	3	2	1
4 Keskustaan johtavien pääkatujen kunto (tasaisuus, kuopat, urat) .....	5	4	3	2	1
5 Jalankulku- ja pyöriteiden kunto (tasaisuus, kuopat, urat) .....	5	4	3	2	1
<b>KATUJEN JA TEIDEN TALVIHOITO</b>					
6 Lumenauraus kadulla, jonka varrella asutte .....	5	4	3	2	1
7 Lumenauraus suuremmilla keskustaan johtavilla pääkaduilla .....	5	4	3	2	1
8 Lumenauraus jalankulku- ja pyöriteillä .....	5	4	3	2	1
9 Liukkauden torjunta jalankulku- ja pyöriteillä (hiekoitus, suolaus) .....	5	4	3	2	1
10 Liukkauden torjunta katujen ajoradoilla (hiekoitus, suolaus) .....	5	4	3	2	1
<b>PUISTOJEN HOITO</b>					
11 Keskustan puistojen hoito .....	5	4	3	2	1
12 Asuntoalueiden puistojen hoito .....	5	4	3	2	1
13 Asuntoalueiden lähimetsien hoito .....	5	4	3	2	1
14 Leikkiympäristöjen siisteys ja varusteiden kunto .....	5	4	3	2	1
<b>JÄTEHUOLTO</b>					
15 Järjestetyn jätteenkuljetuksen toimivuus .....	5	4	3	2	1
16 Suurista jätteistä eroon pääseminen (jääkaapit, huonekalut yms.) .....	5	4	3	2	1
17 Keräyspaperin keruupisteen sijainti .....	5	4	3	2	1
18 Lasin (pullot, purkit) keruupisteen sijainti .....	5	4	3	2	1
19 Ongelmajätteiden keruupisteiden sijainti, esim. öljy, akut .....	5	4	3	2	1
20 Jätehuollon neuvonnan ja tiedotuksen toimivuus .....	5	4	3	2	1
<b>VESIHUOLTO</b>					
21 Juomaveden laatu .....	5	4	3	2	1
22 Jätevedenpuhdistamoiden toiminta .....	5	4	3	2	1
23 Sadevesien viemärointi .....	5	4	3	2	1
24 Vesihuollon asiakaspalvelu .....	5	4	3	2	1
25 Vesihuollon tiedotuksen toimivuus yleensä (hinnat, veden laatu yms.) .....	5	4	3	2	1
26 Vesihuollon tiedotuksen toimivuus häiriötilanteissa (esim. vuodot) .....	5	4	3	2	1
<b>KATUVALAISTUS</b>					
27 Katuvalaistus keskustan kaduilla .....	5	4	3	2	1
28 Katuvalaistus asuntokaduilla .....	5	4	3	2	1
29 Katuvalaistus jalankulku- ja pyöriteillä .....	5	4	3	2	1
<b>PALO- JA PELASTUSTOIMI</b>					
30 Tarkastus- ja neuvontapalvelut esim. palotarkastus .....	5	4	3	2	1
31 Nuohous .....	5	4	3	2	1
32 Sammutus- ja pelastuspalvelut .....	5	4	3	2	1
33 Sairaankuljetuspalvelut .....	5	4	3	2	1

Onko Teillä ollut **edellisten 12 kuukauden aikana** ongelmia seuraavissa asioissa?

	Ei ole	Joskus	Usein		
<b>VEDEN SAANTI</b>					
34 Katkokset veden saannissa .....	1	2	3	4	5
35 Veden huono väri tai sameus.....	1	2	3	4	5
36 Veden haju .....	1	2	3	4	5
37 Veden huono maku .....	1	2	3	4	5
38 Huono veden paine .....	1	2	3	4	5
<b>VIEMÄRÖINTI</b>					
39 Viemärin tukkeutuminen .....	1	2	3	4	5
40 Hajua viemäristä .....	1	2	3	4	5
41 Viemärin tulviminen kellariin .....	1	2	3	4	5

**Muutama kysymys Teistä itsestänne ja asumisestanne**

- T1 Mikä on postinumeronne?
- T2 Mikä on sukupuolenne? 1 Mies 2 Nainen
- T3 Mihin ikäryhmään kuulutte? 1 18-25 vuotta 2 26-35 vuotta 3 36-59 vuotta 4 60 vuotta tai yli
- T4 Mikä on asuintalonne 1 Omakoti- tai paritalo 2 Rivitalo 3 Kerrostalo 4 Muu
- T5 Onko asuinalueenne 1 Keskusta 2 Lähiö tai taajama 3 Haja-asutusalue
- T6 Miten käytätte asuinkunnassanne **katuja ja niiden yhteydessä olevia jalankulku- ja pyöräteitä?**  
(tässä ei huomioida liikumista maanteillä ja niiden yhteydessä olevilla kevyenliikenteen väylillä)
- |                       | En<br>lainkaan | Joskus | Usein |   |   |
|-----------------------|----------------|--------|-------|---|---|
| 1 Jalankulkijana..... | 1              | 2      | 3     | 4 | 5 |
| 2 Pyöräillen .....    | 1              | 2      | 3     | 4 | 5 |
| 3 Henkilöautolla..... | 1              | 2      | 3     | 4 | 5 |
- T7 Mikä on asuinkuntanne?
- |                |             |
|----------------|-------------|
| 1 Joensuu      | 9 Paimio    |
| 2 Jyväskylä    | 10 Pori     |
| 3 Kotka        | 11 Raahen   |
| 4 Kouvola      | 12 Raisio   |
| 5 Kuopio       | 13 Turku    |
| 6 Lappeenranta | 14 Vaasa    |
| 7 Naantali     | 15 Ylöjärvi |
| 8 Oulu         |             |

**KIITOS VASTAUKSESTANNE!**

Tutkimuksen tulokset ovat nähtävillä elokuun lopulla osoitteessa [www.efeko.fi](http://www.efeko.fi) - Tutkimus

Kuvio 6 Kyselylomake Efecon kysely



**KOUVOLAN TEKNISEN TUOTANNON LIIKELAITOS**  
**LIIKETOIMINTASUUNNITELMA**

(versio 18.8.09)

## Sisältö

1.1 Toiminta-ajatus.....	3
1.2 Hyödyt ja lisäarvo .....	3
1.3 Johtamisjärjestelmä.....	3
2 STRATEGIA JA TAVOITTEET .....	4
2.1 Visio ja strategiset päätavoitteet.....	4
2.2 Menestystekijät ja mittarit .....	4
2.3 Vahvuudet ja heikkoudet.....	5
3 TOIMINTAYMPÄRISTÖ, ASIAKKAAT JA MARKKINAT .....	5
3.1 Toimintaympäristö .....	5
3.2 Asiakkaat.....	5
3.3 Markkinat ja viestintä .....	6
4 PALVELUTARJONTA JA TOIMINTA .....	6
4.1 Palvelutarjonta .....	6
4.2 Toiminta.....	7
4.3 Henkilöstösuunnitelma.....	8
5 HANKINTA JA KILPAILUTUSKYSYMYKSET .....	9
5.1 Hankinta.....	9
5.2 Kilpailutuskysymykset.....	9
6 TALOUS, TUOTTAVUUS JA RAHOITUS .....	9
6.1 Talous.....	9
6.2 Tavoitteet talouden näkökulmasta .....	9
6.3 Kustannusrakenne ja hinnoittelu .....	9
6.4 Rahoitus (rahan tarve ja lähde) .....	10
6.5 Talousraportointi .....	10
7 RISKIENHALLINTA.....	10
7.1 Riskien arviointi .....	10
7.2 Sisäinen ja ulkoinen tarkastus .....	10



Hallintosäännön 4.3.4 kohdan mukaan teknisten palvelujen johtokunta toimii liikelaitoksen johtokuntana. Kaupunginvaltuusto hyväksyy liikelaitoksen johtokunnan johtosäännön. Liikelaitoksen toimintaa johtaa teknisen ja ympäristötoimialan tuotantojohtaja.

Tuotantoa johdetaan laatujärjestelmän mukaisesti prosesseina, joiden tuotoksena syntyvät palvelut on tuotteistettu. Prosessien omistajina ovat nykyisen tuotanto-organisaation mukaisen neljän palvelualueen johtajat.

## 2 STRATEGIA JA TAVOITTEET

### 2.1 Visio ja strategiset päätavoitteet

Kouvolaan teknisen tuotannon liikelaitos on kunnan sisäinen liikelaitos. Sen toiminnalla on yhteys kunnan lakisääteisiin tehtäviin tai kuntalaisten hyvinvoinnin turvaamiseen.

Visio 2012:

Teknisen tuotannon liikelaitos tunnetaan tuottavana ja palvelualttiina toimijana, jonka asiakaspalvelua arvostetaan kaupungissa.

Strategiset päämäärät seuraaville vuosille ovat:

Tuotannon organisointi prosessiperusteiseksi.  
Toimintajärjestelmän määrittely laatujärjestelmäpohjaiseksi.  
Tuotannon liikelaitos tunnetaan hyvästä esimiestoiminnastaan.  
Työturvallisuus ja työhyvinvointi ovat kaupunkikonsernin keskitason yläpuolella

Arvot

Liikelaitos kehittää toimintaansa Kouvolaan kaupunkikonsernin arvojen mukaisesti. Asiakaspalvelu, tuottavuus sekä teknologinen toimintatapojen edistyksellisyys ovat arvojen pohjana.

### 2.2 Menestystekijät ja mittarit

Valtuusto asettaa liikelaitokselle toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet.

Vuositavoitteet	Tavoitetaso vuodeksi 2010	mittari
Määritellään talousarviovalmistelussa prosesseille ja tuotteille		Käytetään prosessimittareita: hinta/tuote, asiakastytyvyisyys ja läpimenoaika

Ohjelmakokonaisuudet	Menestystekijät	Mittarit
Palvelut ja asiakkuudet	Toimivat, innovatiiviset ja kehittyvät palvelut	Palvelutyytyväisyys
Talous	Parantuva tuottavuus	Kustannukset/tuote Läpimenoajat
Sisäinen tieto ja toiminta	Toimiva sopimusohjaus-järjestelmä	Palvelusopimuksien pitävyys
Henkilöstö	Kannustava johtaminen ja esimiestoiminta	Työtyytyväisyys Sairauspoissaolot

Toimintaympäristö	Strategiset kumppanuudet ja verkostojen tuottavuus	Kumppanuussopimukset
Tietohallinto	Yhtenäiset tietojärjestelmät ja mobiiliohjattu tuotanto	

### 2.3 Vahvuudet ja heikkoudet

Suuri organisaatiokokonaisuus antaa mahdollisuudet käyttää henkilö- ja kalustoresursseja tehokkaammin sekä kehittää tietoteknisiä ratkaisuja ja mobiileja toimintajärjestelmiä tuottavuuden lisäämiseksi.

Uhkatekijöinä lähivuosina ovat mahdollinen tilaajatoimialojen taloudellisten resurssien riittämättömyys sekä henkilöstön hidas tottuminen tuottajan rooliin uudessa tilaaja-tuottajamallissa.

<b>Vahvuudet</b>	<b>Heikkoudet</b>
Ammattitaitoinen ja tilaajan tarvitsemiin töihin tottunut henkilöstö Tahtotila (henkilöstö on innostunut) Myös tilaajan tahtotila Hyvä urakierto Konsernirakenne Yhteistyö ja monipuolinen palveluvalikoima	Henkilöstön ikääntyminen Kirjavat ohjelmistot Kirjavat koneet ja laitteet Erilaiset toimintatavat Ketteryys puuttuu Markkinointi puuttuu Töiden maantieteellinen hajanaisuus
<b>Mahdollisuudet</b>	<b>Uhkat</b>
Nopeus, joustavuus Henkilöstön kehittäminen Tulospalkkaus Prosessimainen toiminta Laatujärjestelmä Brändäys Moniosaamisen hyödyntäminen	Taloudellinen tilanne Rekrytoinnin onnistuminen <ul style="list-style-type: none"> <li>- löytyykö henkilöitä</li> <li>- osataanko valita oikein perustein</li> </ul> Henkilöstöpolitiikan epäonnistuminen Omasta tuotannosta luopuminen poliittisena päätöksenä

## 3 TOIMINTAYMPÄRISTÖ, ASIAKKAAT JA MARKKINAT

### 3.1 Toimintaympäristö

Liikelaitos on osa Kouvolan kaupunkikonsernia ja sen toiminta-alueena on Kouvolan kaupungin alue.

Liikelaitos on kirjanpidollisesti eriytetty yksikkö, mutta liikelaitos kuuluu kunnan organisaatioon ja sen kirjanpito on osa kunnan kirjanpitoa.

Liikelaitoksen talouden suunnittelussa noudatetaan konserniohjeita ja kuntalain säännöksiä. Talousarviossa asetetaan liikelaitoksen toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Liikelaitoksen talousarvio ja -suunnitelma otetaan kaupunkikonsernin talousarvion ja -suunnitelman liitteeksi.

### 3.2 Asiakkaat

Palvelujen tilaajia ovat pääasiassa kaupungin toimialat ja konserniyhteisöt.

Liikelaitos tekee tilaaja - tuottaja mallin mukaisena tuottajana palvelusopimukset konsernihallinnon sekä muiden palveluntuottajien kanssa.

Teknisen tuotannon liikelaitos tuottaa kaupunkikonsernille rakennus-, alue-, käyttäjä- ja logistiikkapalveluja.

Liikelaitoksen toiminta perustuu etukäteen sovittuihin vuosisopimuksiin tilaajan ja tuottajan välillä.

Merkittävimmät asiakkaat:

#### Aluepalvelut

teknisen ja ympäristötoimialan tilaajana yhdyskuntatekniset palvelut

Kouvolan Vesi, liikelaitos

rakennusvalvonta

sivistystoimen tilaaja

konsernin vuokratalo-, lämpö- ja energiayhtiöt

yksityistiekunnat

#### Rakennuspalvelut

tilalaitos

sivistystoimialan tilaaja

perusturvan toimialan tilaaja

konsernin vuokratalo-, lämpö- ja energiayhtiöt

#### Käyttäjäpalvelut

tilalaitos

sivistystoimialan tilaaja

perusturvan toimialan tilaaja

#### Logistiikkapalvelut

aluepalvelut

rakennuspalvelut

Kymen Vesi Oy

Kouvolan Vesi, liikelaitos

### 3.3 Markkinat ja viestintä

Toiminnassaan liikelaitos käyttää osaltaan kaupunkikonsernin tuottamia tukipalveluja.

Tuottavuuden parantaminen edellyttää strategisten kumppanuuksien kehittämistä yhteisin prosessein tavar- ja palvelujen toimittajien kanssa.

## 4 PALVELUTARJONTA JA TOIMINTA

### 4.1 Palvelutarjonta

Liikelaitoksen toiminta perustuu tuotteistukseen, joka aluksi käsittää palvelukokonaisuuksia, mutta myöhemmin kysynnän mukaan yksityiskohtaisempaa tuotteistusta. Perusrunkona käytetään kunnissa aiemmin käytössä ollut tekpa-vertti tuotteistusta.

Tuotteista peritään palvelujen suorat ja välilliset tuotantokustannukset. Liikelaitos toimii nollatulosperiaatteella ellei konsernin omistajaohjaus toisin päättä.

Tuotteistuksessa noudatetaan etupainotteisesti konsernin tilaaja-tuottaja mallin vaiheistusohjelmaa. Tuotteistuksen pilotteina ovat valmistuneet tai valmistuvat vuoden 2009 aikana puhtauspalvelut ja alueiden hoito. Vuoden 2010 loppuun mennessä kaikki merkittävimmät palvelut on tuotteistettu.

Pääprosesseja ovat:

alueiden hoito ja rakentaminen

rakennusten hoito ja rakentaminen

liikuntapaikkojen hoito ja rakentaminen

ylläpito- ja perussiivous, vahtimestari-, ja lisäpalvelut

ruokatuotanto

kone- ja kuljetuspalvelu

materiaalipalvelu

korjaamopalvelu

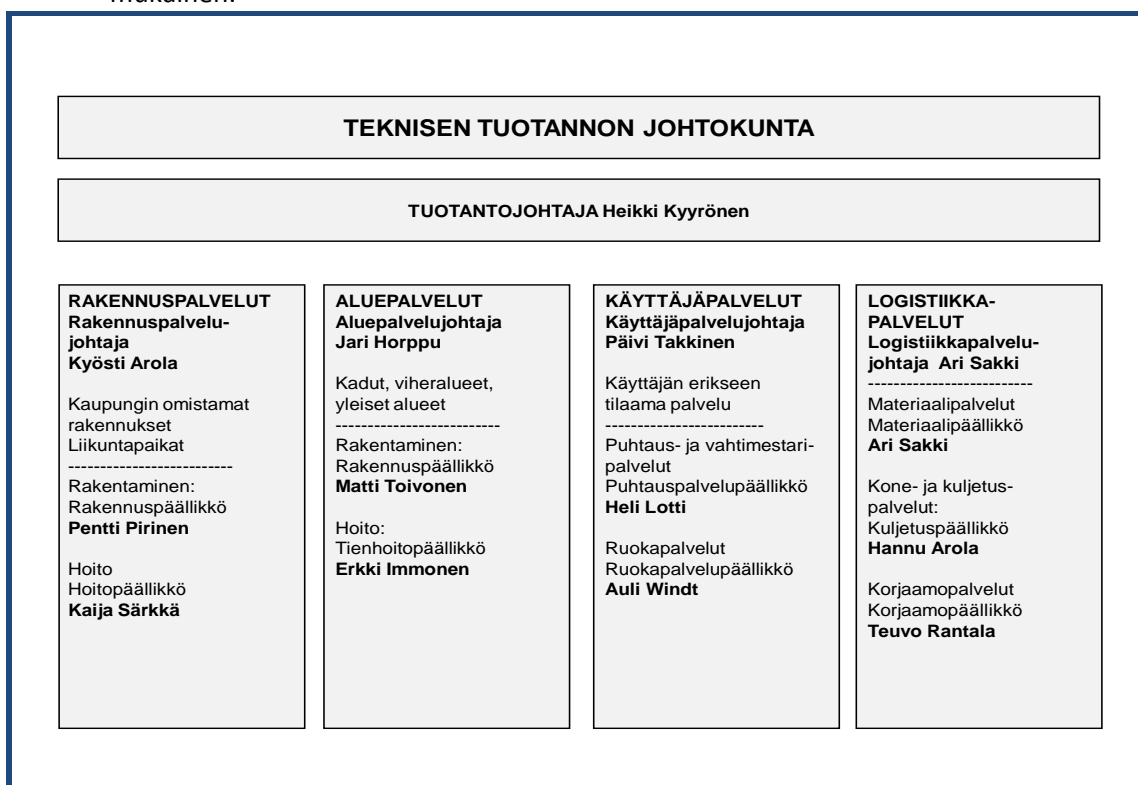
## 4.2 Toiminta

Teknisen tuotannon liikelaitos tuottaa kaupunkikonsernille rakennus-, alue-, käyttäjä- ja logistiikkapalveluja.

Liikelaitoksen toiminta perustuu etukäteen sovittuihin vuosisopimuksiin tilaajan ja tuottajan välillä.

Liikelaitos on kirjanpidollisesti eriytetty yksikkö, mutta liikelaitos kuuluu kunnan organisaatioon ja sen kirjanpito on osa kunnan kirjanpitoa.

Liikelaitoksen organisaatio on teknisen ja ympäristötoimialan tuottajaorganisaation mukainen.



Teknisen tuotannon toimitilat hankitaan kaupungin toimitilalaitokselta sisäisellä vuokralla. Liikelaitoksen johto ja tukipalvelut sijoittuvat yhdessä teknisen tilaajaorganisaation kanssa Tekniikka ja ympäristötaloon Kuusankoskelle.

Tukikohtina säilyvät aluksi kuntien aiemmat teknisen tuotannon varastot ja varikot. Toimitilojen lukumäärä pyritään pitämään jatkossa mahdollisimman pienenä.

#### Kilpailutilanne

Kunnan sisäistä palvelutuotantoa varten perustettavana liikelaitoksena teknisen tuotannon liikelaitos on selkeästi kunnan toimialaan kuuluva, eikä se lähtökohtaisesti kilpaile yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa. Teknisen tuotannon liikelaitos ei siis osallistu tarjouskilpailuihin eikä aktiivisesti myy palvelujaan ulkopuolisille.

Liikelaitokset eivät toimi kilpailutilanteessa markkinoilla, vaan hoitavat liiketaloudellisia periaatteita noudattaen sellaisia tehtäviä, joita kunta voisi kilpailun neutraliteettia vaarantamatta hoitaa omana tehtävänä liikelaitosta perustamattakin.

Sisäisen liikelaitoksen on mahdollista myydä kilpailuneutraliteetin erityisesti vaarantumatta tilapäistä ylikapasiteettiaan markkinoille vähäinen määrä liikevaihdestaan.

### 4.3 Henkilöstösuunnitelma

#### Henkilöstövisio vuoteen 2012

- Meillä on tekemisen kulttuuri, jossa luotamme toisiimme.
- Vastuuta saa ja sitä annetaan.
- Johtamisemme on aktiivista, avointa ja henkilöstöstä välittävää.
- Henkilöstöllä on turvallinen olo ja selvä kuva toiminnan tavoitteista.
- Korostamme kaupungin yhtenäisiä toimintatapoja ja yhteistyön merkitystä eri tahojen kanssa.
- Kehitämme asiakaspalvelun tasoa aktiivisesti.
- Henkilöstön työhyvinvointi ja ammattitaidon taso on esimiehille tärkeä.
- Kouvolan kaupungin tekninen tuotanto on houkutteleva työpaikka

#### Henkilöstöstrategia

Tuotannon liikelaitos toimii Kouvolan kaupunkikonsernin henkilöstöstrategian mukaisesti.

#### Henkilöstösuunnitelma

Henkilöstöä liikelaitoksella on noin 800. Viiden seuraavan vuoden eläköityminen on arvioitu 17 %:ksi.

#### Henkilöstön kehittäminen ja palkitseminen

Osaavan ja motivoituneen henkilöstön pitäminen liikelaitoksessa tulee olemaan haaste kun kilpailu osaavasta henkilöstöstä kovenee. Henkilöstön palkitsemisjärjestelmä on kuitenkin sidottu Kouvolan kaupungin käyttämään henkilöstöpolitiikkaan.

- ja arvostettu työpaikka, jossa jokainen kokee työssään
- onnistumisen hetkiä.

### HENKILÖSTÖ

	TA 2009	TA 2010	TS 2011	TS 2012
Henkilöstömäärä	846	817	789	761
Eläköityminen	n. 85 henkilöä vuoteen 2012 mennessä.			



## **5 HANKINTA JA KILPAILUTUSKYSYMYKSET**

### **5.1 Hankinta**

Liikelaitos noudattaa Kouvolan kaupungin hankintaohjeita. Hankintojen kilpailutus toteutetaan yhteistyössä kaupungin hankintatoimen kanssa.

### **5.2 Kilpailutuskysymykset**

Kunnalla on oikeus toimialansa puitteissa harjoittaa liiketoimintaa. Liiketoiminnan harjoittamisen tulee kuitenkin tapahtua sellaisessa oikeudellisessa muodossa, ettei se vääristä kilpailua avoimilla markkinoilla eli ns. kilpailullisilla markkinoilla. Liikelaitos ei toimi markkinoilla kilpailutilanteessa silloin kun sen toiminta ei ole luonteeltaan elinkeinotoimintaa tai muuta taloudellista toimintaa.

Kilpailuttamisvelvollisuuden piiriin eivät kuulu kunnan oman organisaation tuottamat tavarat, palvelut tai urakat, eivätkä sidosyksiköltä tehtävät hankinnat. Kunnallinen liikelaitos palvelujen tuottajana omalle kunnalleen ei ole ongelmallinen myöskään hankintalain näkökulmasta. Kunnan liikelaitos on osa kunnan toimintaa, joten sen toiminta on kunnan omaa toimintaa. Kilpailuneutraliteetin ongelma syntyy vain siinä tapauksessa, että kunta kilpailuttaa omalta liikelaitokselta suorittamansa hankinnat.

## **6 TALOUS, TUOTTAVUUS JA RAHOITUS**

### **6.1 Talous**

Taloutta koskevat laskelmat valmistuvat ja toimitetaan talousarvion 2010 aineiston yhteydessä.

Muodostettavan liikelaitoksen liikevaihto on noin 43 M€ ja investoinnit n. 1 M€ vuoden 2009 talousarviossa. Vuoden 2010 sekä tulevien vuosien liikevaihto ja investoinnit muodostuvat palvelusopimusten perusteella.

Liikelaitoksella on oma tase, jonka arvo on pieni ja se kertyy pääosin ajoneuvo- ja konekalustosta. Liikelaitoksen avaava tase muodostuu aloittamisajankohdan mukaan kaupungin kirjanpidon perusteella.

### **6.2 Tavoitteet talouden näkökulmasta**

Tuottavuusohjelman toteuttaminen mahdollistaa nykyisen palveluverkon vaatimien palvelujen tuottamisen ilman lisäresursseja vuosina 2009-2011. Mahdollisien uusien, kaupunkikonserniin kuuluvien asiakkaiden vaikutusta ei vielä voida arvioida. Vuoden 2012 jälkeen palveluverkon laajentaminen tai supistaminen vaikuttaa olennaisesti liikevaihtoon.

### **6.3 Kustannusrakenne ja hinnoittelu**

Teknisen tuotannon hinnoittelu perustuu tuotteen todellisiin kustannuksiin. Tuotteista peritään palvelujen suorat ja välilliset tuotantokustannukset mahdollisesti vaadittava sijoitetun pääoman tuotto mukaan lukien.

Tuotteen todellisia kustannuksia seurataan talousohjelman avulla ja hinnoittelumenettely vahvistetaan tilaajan ja tuottajan välisellä palvelusopimuksella. Tuotekohtaisella kustannusseurannalla varmistetaan se, etteivät tuotteen hintatason muutokset siirry

palvelusopimusten välillä. Siten esimerkiksi kesken sopimuskauden kallistuvia alueiden hoitokustannuksia ei kompensoida ateriahintoja korottamalla.

#### 6.4 Rahoitus (rahan tarve ja lähde)

Teknisen tuotannon liikelaitos rahoittaa palvelutoimintansa tulorahoituksella. Tulorahoituksesta 90 % on sisäisiä palvelumaksuja, 8 % investoinneista rahoitettavia omaan käyttöön valmistuksen tuottoja ja 2 % ulkoisia myyntituottoja.

#### 6.5 Talousraportointi

Kaupunginvaltuusto asettaa liikelaitokselle kaupunkistrategian mukaiset painopisteet sekä strategiset toimenpiteet. Liikelaitoksen johtokunnan toimintasuunnitelma pitää sisällä yksityiskohtaisemmat tuottavuustavoitteet sekä niiden saavuttamiseksi tarkoitetut toimenpiteet. Toimintasuunnitelma valmistellaan osana koko kaupungin käyttösuunnitelmaa.

Liikelaitoksen talousraportointi toteutetaan kaupungin talousraportoinnista annettujen ohjeiden mukaisesti. Tavoitteiden toteutumista seurataan kaksi kertaa vuodessa laadittavin osavuositarkastuksin sekä koko vuotta käsittävällä tilinpäätöksellä toimintakertomuksineen. Lisäksi taloutta seurataan kuukausittain laadittavalla kuukausitarkastuksella.

Talousraportoinnissa jaksotetaan kertakirjauksin tehtävät huomattavat kulu- ja tuloerät.

### 7 RISKIENHALLINTA

#### 7.1 Riskien arviointi

Suurimmat riskit kohdistuvat henkilöstön työturvallisuuteen sekä työmailla ulkopuolisen omaisuuden vahingoittumiseen.

Riskejä hallitaan työsuojelun toimintaohjelmalla, työterveyshuollon toimintasuunnitelmalla sekä asianmukaisella työmaiden turvallisuusohjeiden noudattamisella.

#### 7.2 Sisäinen ja ulkoinen tarkastus

Sisäisen ja ulkoisen tarkastuksen hoitaa kaupungin oma tarkastusyksikkö.

Omatoimisesti toimintaa auditoidaan laatujohtajajärjestelmän mukaisilla itsearvioinneilla, reklamaatioiden käsittelyllä sekä asiakastiimeillä.

## **PALVELUSOPIMUS**

Yhdyskuntatekniset palvelut/Aluepalvelut

Ohjaava osan voimassaolo (1-4 vuotta)  
Palveluosan voimassaolo (1 vuosi)

Hyväksymismerkinnät:  
Tekninen lautakunta 9.6.2009 § 153  
Teknisten palvelujen johtokunta 9.6.2009 § 46



## Sisältö:

OHJAAVA OSA .....	1
1. Sopimusosapuolet .....	1
2. Määritelmät .....	1
3. Sopimuksen kohde ja tarkoitus .....	1
3.1. Johdanto .....	1
3.2. Rakentamissopimukset .....	3
3.3 Kunnossapitosopimukset .....	4
3.4. Hoitosopimukset .....	4
3.5. Valvontasopimus .....	5
3.6. Muut tehtävät .....	5
4. Sopimuksen voimassaolo ja muuttaminen .....	5
5. Toimintaa koskeva lainsäädäntö .....	6
6. Kaupungin strategiat ja konserniohjeet .....	6
7. Palvelujen/tuotteiden sisältö ja laatu .....	6
8. Tuotantotapa ja alihankinta .....	6
9. Palveluihin/tuotteisiin liittyvä kehittämistoiminta .....	6
10. Viranomaistoiminta .....	7
11. Palveluverkko, tilat ja suuret investoinnit .....	7
12. Palveluihin/tuotteisiin liittyvä tiedottaminen .....	7
13. Kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet .....	7
14. Sopimuksen seuranta ja laadunhallinta .....	7
15. Sopimuspoikkeamat ja erimielisyyksien ratkaiseminen .....	7
16. Palvelujen tuottaminen erilaisissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa .....	8
17. Vahingonkorvaus ja riskienhallinta .....	8

PALVELUOSA .....	9
1. Tilattavat tuoteryhmät/sopimukset .....	9
1.1 Rakennushankkeet .....	9
1.2 Kunnossapito .....	10
1.3 Hoito .....	10
1.4 Valvonta.....	11
2. Sopimuksen seuranta ja raportointi .....	11
3. Sopimuksen sisäinen markkinointi ja henkilöstön vaikutusmahdollisuudet.....	12
4. Laskutus.....	12
5. Muut ehdot .....	12

## OHJAAVA OSA

### 1. Sopimusosapuolet

Tilaaja	Yhdyskuntatekniikan palvelualue Yhdyskuntatekniikan johtaja Erkki Becker, puh. 58574 Rakennuttajapäällikkö Aarne Kosonen, puh. 57728
Tuottaja	Aluepalvelujen palvelualue Aluepalvelujohtaja Jari Horppu, puh. 57413 Alueiden rakentaminen Matti Toivonen, puh. 57103 Tiehoitopäällikkö Erkki Immonen, puh. 58262

Palvelusopimus astuu voimaan, kun tekninen lautakunta ja teknisten palvelujen johtokunta ovat sen hyväksyneet.

### 2. Määritelmät

Vuonna 2009 määritellään tilattavat palvelut ja niihin liittyvät tavoitteet sekä sovitaan palvelujen tuottamiseen osoitettavasta määrärahasta.

### 3. Sopimuksen kohde ja tarkoitus

#### 3.1. Johdanto

Sopimus koskee seuraavia tuotteita ja tuoteryhmiä:

- katujen, teiden, raittien, liikennevihreän, torien, pysäköintialueiden, puistojen, leikkipaikkojen ja laitureiden **rakentaminen** sisältäen mahdollisesti myös niillä olevat putkiliinjat ja muut rakenteet. Nämä ovat tilaajan investointikohteita.
- edellisessä kappaleessa mainittujen kohteiden erikseen sovittavat **kunnossapito-**toimenpiteet
- mainittujen kohteiden sekä puistometsien ja ratojen **hoito**
- tiettyjen tai erikseen sovittujen ulkopuolisten urakoiden **valvonta**
- **muut** sovitut tehtävät

Tilattavaan työhön kuuluu aina ilman erillistä tilausta myös ohjaavan osan 9. kohdassa mainitut kehittämistehtävät sekä raportointi tilaajalle kohteiden kunnossa ilmenevistä puutteista.

Työn toteuttamiseen liittyvästä alihankinnasta on mainittu ohjaavan osan kohdassa 8.

**Tuottaja toimii kaikissa kohteissa pääurakoitsijana ja -toteuttajana.**

Vuosisopimukset voidaan laatia seuraavien osasopimusten koosteena:

- kiinteähintainen työ (kilpailutettu tai sovittu)
- tavoitehintainen työ
- laskutyö
- konetyö
- varastotavara.

**Kaikissa sopimuksessa noudatetaan soveltuvin osin YSE 98 yleisiä sopimusehtoja.**

### **Kiinteähintainen työ (kilpailutettu tai sovittu)**

Hankkeesta tehdään kirjallinen oma sopimus, joka noudattaa yleistä sopimuskäytäntöä. Tuottaja toimii ulkopuolisen urakoitsijan tavoin hankkimalla urakkaohjelman mukaiset tavarat ja työt mahdollisine alihankintoineen sekä niihin liittyvine velvoitteineen. Työn aikana pidetään aloituskokous, työmaakokoukset ja vastaanottokatselmus. Maksu tapahtuu maksuerätaulukon mukaisesti. Voitto tai tappio näkyy suoraan tuottajan tuloksessa. Menettely edellyttää riittäviä asiakirjoja hinnan määrittämistä varten.

### **Tavoitehintainen työ**

Tilaaaja ja tuottaja voivat sopia, että toimitus tai hanke toteutetaan tietyllä tavoitehinnalla. Mahdollinen voitto tai tappio puolitetaan tilaajan ja tuottajan kesken. Muutoin menettely on samanlainen kuin kiinteähintaisessa urakassa.

### **Laskutyö**

Laskutyön taksa ja sen perusteet tulee hyväksyttäväksi tilaajalla. Taksan perusteena on omakustannushinta, joka sisältää kaikki juoksevat menot ja pääomakustannukset.

### **Konetyö**

Konetyö hinnoitellaan omakustannushintaan. Tuottajan tulee pitää tilaajan nähtävillä ajan tasalla olevaa listaa omien konetöiden hinnoista. Tilaaaja ja tuottaja vertailevat em. hintoja ulkopuolisten urakoitsijoiden hintoihin.

### **Varastotavara**

Tuottajan tulee pitää tilaajan nähtävillä ajan tasalla olevaa listaa käytettävien materiaalien hinnoista. Tilaaaja ja tuottaja vertailevat em. hintoja ulkopuolisten toimittajien hintoihin. Vaikeasti hankittavien ja pikaista toimitusta vaativien laitteiden ja tavaroiden varastossa pitämisestä sovitaan erikseen.

### **Muuta**

Jotta tuottajan kustannukset vastaisivat kohteen toteutumakustannuksia, tuottajan tulee hinnoitella kaikki ihmis- ja konetyönsä tuntiveloitushinnalla, jolla kohdetta laskutetaan ja joka peittää kaikki toimintayksikön /-yksiköiden kulut. Muut kustannukset merkitään kuluiksi sellaisenaan. Ulkopuoliselle tehtävän työn veloitushinta ei saa olla pienempi kuin sisäinen veloitushinta. Sama koskee konetyötä ja materiaaleja.

**Tavoitteena on tuottajan talousarvion mukainen tulos kustannuspaikoittain tai toiminnoittain ottaen kuitenkin huomioon sen, että investointien kiinteähintaisesta ja tavoitehintaishankkeesta voi tulla lisätuloa tai tappiota, jotka aiheuttavat poikkeaman verrattaessa toteutumaa talousarvioon. (ei koske vuotta 2009).**

Kussakin sopimuskohteessa tuottajalla on oma rakla-seuranta, jonne ohjataan yksiköissä työskentelevien työntekijöiden menot tuntiveloitushinnan mukaisesti sekä hankitut tavarat. Sinne merkitään myös tulot, jotka maksetaan tilaajan talousarvion menokohdalta. Näin saadaan selville yksittäisen hankkeen onnistuminen. Tuloja ei saa siirtää muiden menojen katteeksi ennen tilinpäätöstä. Vastaavasti kohdetta ei saa tukea muualta saadulla tulolla. Tasapainotus tulee tehdä veloitushintaa korjaamalla.

Tilaajan talousarvio on rakennettu siten, että se tukee Vertti-seurantaohjelman rakennetta.

Jos työsuoritus määrän, laadun, suoritustavan, olosuhteiden tai muun vastaavan seikan suhteen on epäselvyyttä, työ on suoritettava tällaisten kohteiden hoidossa yleisesti



hyväksytyn ja noudatetun käytännön mukaisesti niin, että hyvä lopputulos saadaan aikaan. Ensisijaisesti noudatetaan Infra Ryl 2006 ohjekirjoja. Vaihtoehtoisesti noudatetaan kunnallisteknisten töiden yleistä työselitystä KT 02.

Tuottaja nimeää vastuuhenkilöt kohteille ja ilmoittaa ne tilaajalle.

Tilaajalla tulee olla riittävä määrä käyttöoikeuksia myös tuottajan talousarvion ja yhteisten hankkeiden toteutumisen seurantaan varten.

Tuottaja osallistuu tulevan työohjelman laadintatilaisuuteen.

Tuottaja pitää töistä työmaapäiväkirjaa.

Tarvittaessa tuottaja toimittaa tilaajalle tiedot tarkepiirustusten laadintaa varten.

### 3.2. Rakentamissopimukset

Rakentamiskohteet valitaan neuvottelumenettelyllä tilaajan vuosityöohjelmasta. Pois jäävät kohteet tilaaja teettää urakoitsijoilla.

*Ohjelmakokonaisuus on aiesopimusluontoinen* ja siihen voidaan tehdä vuoden aikana muutoksia ilman sopimuksen uusimista. Tavoitteena on ohjelman pitäminen kooltaan tuottajan resursseja vastaavana.

Hankkeista tai hankekokonaisuuksista laaditaan osasopimukset.

Sopimuskokonaisuudesta laaditaan seurantataulukko, jossa omat työt on selvästi merkitty. Se katsotaan sopimuksen tarkoittamaksi työkokonaisuudeksi kulloisenakin tarkistusajankohtana.

Työn aikana pidetään työmaakokouksia tarpeen mukaan kuitenkin vähintään kerran kuukaudessa. Kaikista kokouksista pidetään pöytäkirjaa, jonka tilaajan ja tuottajan edustajat allekirjoittavat.

Vastaanottokatselmuksessa sovitaan mahdollisten pienten puutteiden valmiiksi saattamisen aikataulu ja työmaan kunnossapitovastuun loppumisaika. Työmaan vastaava mestari pitää työmaasta työmaapäiväkirjaa.

Tuottaja vastaa sovittujen hankkeiden materiaalihankinnoista ja alaurakoitsijoiden hankkimisesta ellei hankkeen työselityksessä erityisesti ole mainittu tilaajan materiaalin käytöstä (esimerkiksi betonimurske tai tuhka) tai tilaajan sivu-urakoitsijan käytöstä (esimerkiksi sähkötyöt).

Hankinnat tulee tehdä kaupungin hankintaohjeita noudattaen. Alaurakoitsijoiden osalta tulee huolehtia tilaajavastuulain edellyttämien selvitysten hankkimisesta ennen alaurakkasopimuksen allekirjoitusta.

Tekninen lautakunta voi muuttaa investointiohjelmaa kesken sopimusvuoden mikäli kaupungin taloudellinen tilanne tai muu painava syy niin edellyttää. Tilaaja määrittelee kullekin hankkeelle projektinumeron sekä alustavan kustannusarvion investointiohjelman laadinnan yhteydessä.

### 3.3 Kunnossapitosopimukset

Kunnossapito on käyttötaloudesta rahoitettava korjaustoimenpide, joka ei ole luonteeltaan vuosittain tapahtuva.

Jos tällaista korjausta ei lisätä investointiohjelmaan, tuottajan tulee saada toteuttamiseen tilaajan suostumus, jos toimenpiteen kustannus ylittää **vuosittain sovitun** euromäärän. Sitä pienemmät työt on hyvä ilmoittaa tilaajalle. Tuottajan päätöksellä tehtävien kunnossapitohankkeiden yhteissumma saa kuitenkin olla ilman tilaajan lupaa **enintään** vuosittain sovittava osa kunnossapitoon varatusta määrärahasta.

Kunnossapitokohteet valitaan neuvottelumenettelyllä vuoden työohjelmasta. Pois jäävät kohteet tilaaja teettää urakoitsijoilla.

*Ohjelmakokonaisuus on aiesopimusluontoinen ja siihen voidaan tehdä vuoden aikana muutoksia ilman sopimuksen uusimista. Tavoitteena on ohjelman pitäminen kooltaan tuottajan resursseja vastaavana.*

Kunnossapitokokonaisuudesta laaditaan seurantataulukko, jossa omat työt on selvästi merkitty. Se katsotaan sopimuksen tarkoittamaksi työkokonaisuudeksi kulloisenakin tarkistusajankohtana.

Toteuttamisessa noudatetaan samoja periaatteita kuin investointihankkeissa.

### 3.4. Hoitosopimukset

Tuottaja toteuttaa tilaajan kanssa sovittujen alueiden **katujen, jalankulkuväylien, pysäköintialueiden, torien ja teollisuusratojen** hoidon. Alueet jaetaan hoitoalueisiin, jotka tilaaja hyväksyy. Hoidettaviin väyliin sisältyy lisäksi tietty määrä eräitä erikseen määritettyjä katuihin rinnastettavia muita väyliä.

Alueiden hoidossa noudatetaan teknisen lautakunnan hyväksymää kunnossapitostandardia ja toimenpiteiden ajoitusta. Siihen asti kunnes uuden Kouvolan standardit on hyväksytty, noudatetaan kunkin peruskunnan entisiä ohjeita.

Tuottaja voi käyttää työn suorittamiseen aliurakoitsijoita, jotka tilaaja hyväksyy. Hyväksymisen edellytyksenä on, että hankinta on kilpailutettu ja että tilaajavastuulain edellyttämät selvitykset on tehty. Mikäli tuottaja tai tilaaja päättää toteuttaa jonkin hoitoalueen hoidon alueurakkana, hoitaa tilaaja kilpailuttamisen.

Tuottaja vastaa hoidossa tarvittavien materiaalien hankinnasta. Hankinnassa tulee noudattaa kaupungin hankintaohjeita.

Tuottaja seuraa hoidon kustannuksia seuraavan jaottelun mukaisesti:

- pysäköintipalvelut
- kesähoito, päällystetyt väylät
- kesähoito, sorapintaiset väylät
- muu kesähoito
- talvihoito, lumityöt
- talvihoito, liukkauden torjunta

- muu talvihoito
- puhtaanapito
- liikenteen ohjaus

Kustannusten kohdentamisessa noudatetaan Vertin ohjeita.  
Erikseen seurataan myös **teollisuusratojen ja torien** hoidon kustannuksia.

**Liikennevihreä ja puistot** hoidetaan viheralueiden hoitoluokituksen mukaisesti.  
Tuottaja seuraa hoidon kustannuksia seuraavan jaottelun mukaisesti:

- puistojen hoito
- puistometsien hoito
- leikkipaikkojen hoito
- kasvimaapalstojen hoito

### 3.5. Valvontasopimus

Tilaaaja ja tuottaja voivat sopia tuottajan suorittamasta ulkopuolisten urakoiden valvonnasta, myös kesken vuotta. Laskutuksen tulee tapahtua joko sovittuun kiinteään hintaan tai aikakirjanpidon perusteella. Silloin työnjohdolle tulee olla määriteltä veloitus hinta, jonka tilaaja hyväksyy.

### 3.6. Muut tehtävät

Toteutetaan laskutyönä 3.5 periaatteiden mukaisesti.

## 4. Sopimuksen voimassaolo ja muuttaminen

Tämä sopimus on voimassa ohjaavan osan osalta vuoden 2012 loppuun. Tarvittaessa siihen voidaan tehdä kuitenkin tarkistuksia vuosittain, jos molemmat osapuolet ne hyväksyvät. Palveluosan on voimassa sen allekirjoituksesta vuoden 2009 loppuun.

Palveluosan puitteissa voidaan tehdä tarkistuksia rahaliikenteeseen lisätyö/hyvitystyypillisesti mm. seuraavissa tapauksissa:

- ylläpidosta tai rakentamisesta poistuu tai tulee lisää kohteita
- jos tilaajan rahoitus on loppumassa ennen sovittu työkokonaisuuden valmistumista. Tilanne syntyy, jos tuottajan ilmoittamat hankekustannukset ovat olleet arvioituja suuremmat. Tällöin ohjelmaa saatetaan supistaa.
- jos ilmaantuu jokin ennakoimaton tarve teettää työ ulkopuolisella urakoitsijalla, esim. omien resurssien riittämättömyys, tai päinvastoin, jos katsotaan parhaaksi tehdä jokin työ omana työnä.
- jos sovitulla veloitushinnalla tuotanto tekee vuositason ennakoitua parempaa tai huonompaa tulosta. Euromäärä, jolloin asiaan puututaan, on harkinnanvarainen ja riippuu mm. tarkasteluajankohdasta. Tilanteen syntyminen johtuu siitä, että veloitushinta on arvioitu väärin ja asia oikaistaan veloitushintaa tarkistamalla.

## 5. Toimintaa koskeva lainsäädäntö

Sopimusosapuolet noudattavat kaikkea alaan liittyvää lainsäädäntöä.

Kumpikin osapuoli vastaa toimintansa lainmukaisuudesta.

Tilaaaja vastaa siitä, että tilaukset ovat säännösten ja viranomaisten ohjeiden mukaisia.

## 6. Kaupungin strategiat ja konserniohjeet

Sopijapuolet noudattavat kaupungin johtosääntöjä, strategioita, suunnitelmia ja ohjelmia sekä sopijapuolien ylempien toimielinten antamia pysyväismääräyksiä ja ohjeita.

## 7. Palvelujen/tuotteiden sisältö ja laatu

Tuottaja vastaa siitä, että palvelut ovat säännösten ja laatusuositusten mukaisia.

Muutoin määritellään palveluosassa osasopimuskohtaisesti.

## 8. Tuotantotapa ja alihankinta

Tuottaja käyttää palvelutuotannossaan kaupungin tarjoamia tukipalveluja.

Tuottaja voi käyttää alihankkijaa, jos se on tarpeen sopimuksen mukaisen palvelun tuottamiseksi ja jos tilaaja ei ota hankintaa tehtäväkseen. Alihankintaa käytettäessä tuottaja vastaa tilaajavastuulain mukaisten selvitysten hankkimisesta ja muutenkin hankinnan lainmukaisuudesta.

## 9. Palveluihin/tuotteisiin liittyvä kehittämistoiminta

Sopimukseen kuuluu oleellisena osana kehittämistoiminta, jonka tarkoituksena on

- palvelun sisällön inventointi ja kuvaus
- palvelun prosessointi
- palvelun kustannustietoisuuden parantaminen
- palvelun laadun mittaaminen
- palvelun saajien tarpeiden ja rakenteiden kunnon raportointi tilaajan käyttöön
- palvelun toteutumisen raportointi tilaajalle

Edellä mainittu voidaan toteuttaa seuraavilla käytännön toimenpiteillä:

- kirjataan ylös kaikki ne erilaiset tehtävät sekä niiden laajuus ja toistuvuus, mitkä ovat tarpeen tarkoitetun palvelun tuottamiseksi
- laaditaan prosesseja
- käytetään RAKLA-kustannusseurantaohjelmaa tilaajan edellyttämässä sekä tuotannon oman kiinnostuksen mukaisissa kohteissa
- tuottaja kehittää saadun kokemuksen pohjalta omaa kustannusarviointitaitoaan siten, että pystyy tarvittaessa sitoutumaan kiinteään kustannukseen sopimuksissa
- tuottaja pitää yllä omien tarvike- ja konehintojen luetteloa myös tilaajan nähtävillä
- tuottaja ja tilaaja laativat yhdessä laatumittareita
- tuottaja ja tilaaja yhdessä kehittävät menettelytavan toimenpidetarpeiden inventoimiseksi tulevia hoito-, kunnossapito- ja rakentamisohjelmia varten

- tuottaja ja tilaaja yhdessä sopivat menettelytavasta palvelun toteutumisen seuraamiseksi

Kehittäminen sisältyy palvelun hintaan.

## **10. Viranomaistoiminta**

Tilaaja vastaa toimintaan liittyvästä viranomaistoiminnasta.

## **11. Palveluverkko, tilat ja suuret investoinnit**

Kumpikin osapuoli vastaa omista toimitiloistaan.

## **12. Palveluihin/tuotteisiin liittyvä tiedottaminen**

Tuottaja päättää itse tiedottamisesta silloin, kun se koskee sen omaa tekemistä. Tilaaja huolehtii tiedottamisesta vastaten kysymyksiin mitä, miksi, milloin ja paljonko maksaa.

## **13. Kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet**

Kuntalaisten yhteydenotoista pidetään kirjaa ja palautteet käsitellään osapuolten välisissä kausipalavereissa. Saadut palautteet välitetään liikennealueiden osalta katupäällikölle ja viheralueiden osalta viherpäällikölle.

Tilaaja järjestää suunnitteluun ja rakentamiseen liittyvät asukastilaisuudet. Tuottajan edustaja on läsnä pyydettäessä.

Sähköistä palautejärjestelmää kehitetään osapuolten yhteistyönä.

## **14. Sopimuksen seuranta ja laadunhallinta**

Sopimuksen ohjaavan osan toteutumista seurataan vuosittain ja palveluosan toteutumista 4 kuukauden välein raportoimalla lautakunnalle ja johtokunnalle. Raportin käsittelyn yhteydessä arvioidaan sopimuksen muutostarve.

## **15. Sopimuspoikkeamat ja erimielisyyksien ratkaiseminen**

Sopimuspoikkeamaksi katsotaan sellainen tekeminen tai tekemättä jättäminen, joka jommankumman osapuolen mukaan ei ole sopimuksen mukaista, sekä myös tilanne, jossa työstä suoritettava korvaus ei ole sopimuksen mukainen.

Sopimuspoikkeamat käsitellään säännönmukaisissa yhteisissä kokouksissa. Mikäli osapuolet eivät pääse yksimielisyyteen, asia viedään konsernihallinnon perustaman sopimusohjauslinikan käsittelyyn.

## **16. Palvelujen tuottaminen erilaisissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa**

Lakon, saarron, työsulun, tulipalon, yleisen energian- tai vedenjakelun keskeytymisen tai muun näihin verrattavan poikkeuksellisen tilanteen vallitessa osapuolet vapautuvat velvoitteistaan siltä ajalta, jolloin mainitut olosuhteet vallitsevat. Tuottaja ei voi vedota ylivoimaiseen esteeseen, ellei hän ole esteestä tiedon saatuaan ilmoittanut siitä tilaajalle. Esteen lakkaamisesta on myös ilmoitettava viipymättä.

## **17. Vahingonkorvaus ja riskienhallinta**

Kumpikin osapuoli vastaa tarvittaessa toimintansa vakuuttamisesta ja toimintansa aiheuttamasta vahingosta.

## PALVELUOSA

### 1. Tilattavat tuoteryhmät/sopimukset

#### 1.1 Rakennushankkeet

Vuoden 2009 sopimuksen pohjana oleva seurantataulukko on tämän sopimuksen **liitteenä 1.1. Sinisellä** merkityt kohteet tekee oma tuotanto. Taulukossa on merkitty työkohteiden hinnat sekä aikataulut. Kuusankosken keskustan työkohteesta on lisäksi tarkempi aikataulu **liitteenä 1.2.**

- **Kiinteähintaiset** sopimukset: ei tänä vuonna
- **Tavoitehintaiset** sopimukset: ei tänä vuonna
- **Laskutyösopimukset:** **Liitteet**

▪ Kuusaan keskusta	800000
▪ Kouvolan eteläinen alue: LM	
Mielakanrinne	100000
Sarkolan saneeraus	160000
Ylä-Vataja	130000
Lamppuraitti (pääll)	-
▪ Kouvolan pohjoinen: LM	
Käpylänrinne pääll	100000
Kuuselankatu + pääll	110000
Kasarmikadun raitti	120000
Pääportinkatu + raitti	46000
Koriankuja (pääll)	60000
▪ Ravilehdon alue: LM	200000
Raudikonkaari (pääll)	
Kimonkaari (pääll.)	
▪ Kuusankosken pohjoinen: MP	
Säveltie	120000
Suksimäentie	100000
Laukasmäentie	25000
▪ Kuusaan keskusta-alue: MP	
Kyminkadun raitti	25000
Pohjankorventien raitti	25000
Kuusaantien raitti ?	-
Vanhainkodintie (pääll.)	42000
Purhatie (pääll.)	18000
▪ Anjala: JH	
Anjalan klv	75000
▪ Valkeala:EP	
Siepontie	65000
Käkiraitti	sis. ed.
Lentojätkäntie	65000
Pokarakuja	sis. ed.

Kassarakuja	sis. ed.
▪ Puistot, leikkipaikat, meluesteet:	
Alakyläntien melueste	100000
Laarinpellon leikkipaikka	60000

## 1.2 Kunnossapito

Vuodelle 2009 ei ole laadittu kunnossapito-ohjelmaa.

Siihen lisätään kohteita tarpeiden ilmetessä.

Vuoden 2009 toteutus tapahtuu **laskutyönä** suoraan käyttötalousmäärärahasta Tuottaja voi tehdä itsenäisesti kohteet, jotka maksavat enintään **5000 €**, ei kuitenkaan vuositasolla enempää kuin **50000 €** ilman tilaajan suostumusta.

## 1.3 Hoito

Vuoden 2009 hoito-ohjelmien laajuus on sama kuin edellisenä vuonna erillisten kuntien yhteenlaskettu laajuus. Myös kriteerit ovat entiset alueittain, kunnes uudet yhtenäiset kriteerit on sovittu.

Toteutus tapahtuu **laskutyönä** suoraan käyttötalousmäärärahasta.

Hoito-ohjelma jakaantuu seuraaviin sopimuksiin:

### **Katujen, teiden, raittien, jalankulkuväylien, ja muiden liikennealueiden hoito**

Hoito käsittää kohteiden talvi- ja kesähoidon sekä puhtaanapidon **liitteen** mukaisten kriteerien ja **liitteen** laajuuden mukaisesti. Hoidettava katupituus on yhteensä 673 km ja raittipituus 268 km. Siltoja ja alikulkuja on 86 kpl.

Vuonna 2009 hoitoon tarvittavat määrät on esitetty tuottajan budjetissa. Määrärahan suuruus on X.X M€. Tilaajan budjetissa on varattu määräraha katuvalaistuksen ja sadevesipumppaamojen energiaa varten ja katu- ja liikennevalojen määräaikaishuoltoa varten. Liikennevahinkojen korjaukset on budjetoitu tuottajan budjettiin.

Teollisuusratojen ja torien hoidon kustannuksiin on varattu määräraha, yhteensä X.X M€, on vuonna 2009 tuottajan budjetissa

### **Liikennevihreän, puistojen sekä leikkipaikkojen hoito**

Hoito käsittää otsikon mukaisten kohteiden hoidon sekä puhtaanapidon **liitteenä** olevien kriteerien ja **liitteen** laajuuden mukaisesti.

Toimintaan varattu määräraha, X.X M€, on vuonna 2009 tuottajan talousarviossa.

Rakennetun liikennevihreän määrä on yhteensä 111 ha ja puistojen ja leikkialueiden määrä 219 ha.

Liikennevihreä ja puistot hoidetaan viheralueiden hoitoluokituksen mukaisesti.

Leikkivälineiden turvallisuutta ja toimivuutta seurataan viikoittain. Leikkipaikkojen kunto tarkistetaan vähintään 2 kk välein. Tarkastuksista pidetään pöytäkirjaa, johon kirjataan todettu vahinko ja korjaustoimenpide. Välitöntä hengenvaaraa aiheuttavat laitteet korjataan välittömästi tai estetään laitteen käyttö. Vähemmän kiireellisissä tapauksissa välineet korjataan 2 viikon kuluessa vian toteamisesta.



### **Venelaitureiden hoito**

Hoito käsittää otsikon mukaisten kohteiden hoidon sekä puhtaanapidon **liitteenä** olevien kriteerien ja **liitteen** laajuuden mukaisesti.

## **1.4 Valvonta**

Vuonna 2009 tuotannon työnjohto valvoo seuraavia ulkopuolisten urakoitsijoiden töitä:

- päällystysurakka (Lemminkäinen, NCC)
- valaistustyöt (KSS)

Seuraavissa kohteissa tuotannon valvoja toimii tilaajan valvojan sijaisena:

- Rautakorventien saneeraus
- Auratie ja Mutkapolku
- Niittysaarentie
- Tommolankadun kiertoliittymä

Vuonna 2009 valvonnasta ei suoriteta palkkiota, koska kysymykseen tulevien henkilöiden palkka on kokonaisuudessaan budjetoitu tuotantoon.

## **2. Sopimuksen seuranta ja raportointi**

Sopimuksen seuranta suoritetaan seuraavin tavoin:

Työn valvonta:

- Oma valvonta: tuottaja seuraa kohteen tilaa ja toteaa vastaako se sopimusta. Lisäksi tuottaja seuraa vuosittaisia toimenpiteiden lukumääriä.
- Tilaajan valvonta: tilaajan resurssien puitteissa tapahtuvaa pistokoeluontoista valvontaa.
- Kuntalaispalaute: tuottaja raportoi tilaajalle saamastaan kuntalaispalautteesta ja tehdyistä toimenpiteistä.
- Yhteiset palaverit kuukausittain.
- Rakentamisessa työmaakokoukset.

Rahaliikenteen valvonta:

- Kutakin tuotetta tai sovittua työkokonaisuutta seurataan erikseen joko suoraan kirjanpidolla tai RAKLalla. Tilaajalla tulee olla oikeus kyseisten menojen seurantaan niiden kirjanpidollisesta sijainnista riippumatta jo ennen niiden siirtämistä tilaajan kuluiksi.
- Sen jälkeen, kun tuottaja saa tilaajalta maksusuorituksen, tuottaja ei saa siirtää tuloja muiden toimintojen katteeksi ennen tilinpäätöstä. Kukin seurattava asia muodostaa oman katetarkastelun, jota voidaan hyödyntää tulevia sopimuksia laadittaessa.

### 3. Sopimuksen sisäinen markkinointi ja henkilöstön vaikutusmahdollisuudet

Sekä tilaajan että tuottajan linjaorganisaatio vastaa siitä, että toiminta järjestetään tilaaja-tuottajamallin periaatteiden mukaisesti.

Aika ajoin pidetään esimieskokouksia, joissa asiaa pidetään vireillä ja tarvittaessa tuodaan esille selvitettäviä asioita.

### 4. Laskutus

Menot kirjataan sovitulle tuottajan kirjanpidossa olevalle ja/tai RAKLA-kohteelle. Tuottaja laskuttaa tilaajaa sovitusta tilaajan kirjanpidossa olevasta kohteesta kuukausittain tai investointikohteissa maksuerätaulukon mukaisesti.

### 5. Muut ehdot

Teknisen toimen tukipalvelut säilyttää ja arkistoi sopimusasiakirjat. Sen lisäksi asiakirjoja säilytetään pdf-tiedostona teknisen toimen yleisissä kansioissa.

Kouvolassa kesäkuun 26. päivänä 2009

Pertti Vanhala  
tilaajajohtaja

Heikki Kyyrönen  
tuotantojohtaja